

University of Groningen

Bevolkingsdaling en gemeentelijke financiën

Allers, M.A.; Zeilstra, A.S.

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2009

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Allers, M. A., & Zeilstra, A. S. (2009). *Bevolkingsdaling en gemeentelijke financiën*. (COELO-Rapport; Vol. 09-02). COELO.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Bevolkingsdaling en gemeentelijke financiën

dr. M.A. Allers

dr. A.S. Zeilstra

COELO

COELO
Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden
Faculteit Economie en Bedrijfskunde
Rijksuniversiteit Groningen
www.coelo.nl

COELO-rapport 09-2

ISBN 978-90-76276-54-0

© COELO, Groningen, 2009

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

Aan het verzamelen en het verwerken van de gegevens voor deze uitgave is de grootst mogelijke zorg besteed. Iedere aansprakelijkheid voor de gevolgen van activiteiten die op basis van deze gegevens worden ondernomen wordt echter afgewezen.

Inhoud

1. Samenvatting en conclusies.....	6
1.1. Aanleiding	6
1.2. Onderzoek	6
1.3. Uitkomsten	7
1.4. Conclusies	8
 2. Inleiding	 10
2.1. Algemeen	10
2.2. Vraagstelling	10
2.3. Onderzoeksopzet	15
2.4. Opzet rapport	16
 3. Eerder onderzoek.....	 17
3.1. Ruimtelijk Planbureau	17
3.2. Kenniscentrum grote steden	17
3.3. Derks, Hovens en Klinkers	18
3.4. Delken	18
3.5. Rob en Rfv	18
3.6. Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds 2009	20
 4. Inkomsten	 21
4.1. Reikwijdte en werkwijze	21
4.2. Algemene uitkering	22
4.3. Belastingopbrengsten	25
4.4. Overige inkomsten	27
4.5. Conclusie	29
 5. Uitgaven	 30
5.1. Inleiding	30
5.2. Onderwijs	31
5.3. Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting	36
5.4. Recreatieve voorzieningen	39
5.5. Conclusie	41
 6. Reserves	 43
6.1. Overzicht	43
6.2. Case studies	44
6.3. Conclusie	45

Bijlage 1. Werkwijze empirisch onderzoek	46
Vergelijken van gemeenten	46
Gegevens	48
 Bijlage 2. Geraadpleegde personen en literatuur	 49

0. Voorwoord

Dit onderzoek is uitgevoerd door het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO). Opdrachtgever is de Fryske Nasjonale Partij, gefaciliteerd door het Wetenschappelijk Bureau van de Onafhankelijke Senaatsfractie in de Eerste Kamer.

De auteurs danken dhr. R. Buitenwerf van de gemeente Appingedam, dhr. R. Hartman van de gemeente Delfzijl, dhr. A. Heeres van de gemeente Delfzijl, dhr. P. Sinon van de gemeente De Marne, dhr. A. Schuur van de gemeente Appingedam, dhr. M. Schluter van de gemeente Sneek, dhr. J. Tichelaar van de gemeente Harlingen en dhr. N.E.J. Toonder van de gemeente Eemsmond voor de verstrekte informatie en het achterhalen van een aantal gegevens.

1. Samenvatting en conclusies

1.1. Aanleiding

Een groot aantal gemeenten krijgt de komende decennia te maken met een aanzienlijke daling van het aantal inwoners. Deze ontwikkeling is onontkoombaar, en vraagt een omslag in denken en handelen. Zo zullen gemeentelijke voorzieningen moeten worden ingekrompen of soms zelfs worden gesloten, en moet de omvang en de samenstelling van de woningvoorraad worden aangepast. Dit gaat gepaard met aanpassingskosten. Tegelijkertijd nemen de inkomsten uit bijvoorbeeld de algemene uitkering uit het gemeentefonds af. Dit roept de vraag op of maatregelen nodig zullen zijn om te voorkomen dat krimpende gemeenten financieel in de problemen komen.

Recent publiceerden de Rfv en de Rob (2008) een rapport over dit onderwerp. Daaruit bleek dat nader onderzoek nodig was. Ook het Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds 2009 gaat in op de financiën van krimpgemeenten. Andere recente publicaties richten zich vooral op andere gevolgen van bevolkingskrimp.

1.2. Onderzoek

De Fryske Nasjonale Partij, gefaciliteerd door het Wetenschappelijk Bureau van de Onafhankelijke Senaatsfractie in de Eerste Kamer, heeft COELO gevraagd te onderzoeken wat de gevolgen van de bevolkingskrimp zijn voor de gemeentelijke financiën.

De *hoofdvraag* van het onderzoek is:

Wat zijn de gevolgen van de bevolkingskrimp voor de gemeentelijke financiën?

Een deel van deze vraag is beantwoord in het genoemde rapport van Rfv en Rob. Wij richten ons met name op aspecten waarvan Rfv en Rob constateerden dat nader onderzoek gewenst was, omdat onvoldoende gegevens beschikbaar waren.

De hoofdvraag kan worden onderverdeeld in de volgende *deelvragen*:

1. Wat is de invloed van de bevolkingskrimp op de *inkomsten* van gemeenten?
2. Wat is de invloed van de bevolkingskrimp op de *uitgaven* van gemeenten?
3. In hoeverre beïnvloedt de bevolkingskrimp de inzet van gemeentelijke *reserves*?

INKOMSTEN

De eerste deelvraag betreft de algemene uitkering, belastingen en heffingen, en overige inkomsten. Voor elk van deze onderdelen gaan wij na in hoeverre op theoretische gronden een relatie is te verwachten met demografische krimp of groei. Vervolgens toetsen wij deze verwachtingen aan de feitelijke ontwikkelingen in de afgelopen periode. Dat kan omdat een aantal gemeenten al geruime tijd krimpt.

UITGAVEN

De tweede deelvraag betreft de gemeentelijke uitgaven. Hebben krimpgemeenten objectief hogere kosten dan andere gemeenten? Rfv en Rob constateren dat hiernaar nog nooit onderzoek is gedaan, maar voorspellen alvast dat (verplicht) versneld afschrijven en kostenremanentie krimpgemeenten tijdelijk op kosten zullen jagen. Ook aanpassingen van het soort aangeboden voorzieningen en herstructurering van de

woningvoorraad kunnen hierbij een rol spelen. Dat zal niet bij alle uitgavencategorieën het geval zijn. Wij concentreren ons in dit rapport dan ook op onderwijs, ruimtelijke ordening en volkshuisvesting, en recreatieve voorzieningen.

RESERVES

De derde deelvraag betreft de mutatie van de gemeentelijke reserves. Financiële problemen kunnen er toe leiden dat krimpgemeenten worden gedwongen om meer op hun reserves in te teren, of deze minder snel te laten groeien, dan andere gemeenten. Bij de beantwoording van de derde deelvraag analyseren wij in hoeverre bevolkingskrimp de verandering van de gemeentelijke reserves beïnvloedt.

WERKWIJZE

Onze analyse van de inkomsten- en uitgavenontwikkelingen bestaat uit drie delen. Allereerst vergelijken we per inkomsten- en uitgavencategorie de gemiddelden voor krimpgemeenten, voor groeigemeenten en voor alle gemeenten samen. Dit doen we eveneens voor de mutatie van de reserves. Vervolgens geven we veranderingen van inkomsten en uitgaven en de reserve-inzet voor afzonderlijke gemeenten grafisch weer, en kijken we naar mogelijke verschillen tussen groei- en krimpgemeenten. Ten slotte bespreken we de mutaties van de uitgaven en de reserve-inzet voor vijf specifieke krimpgemeenten en vijf vergelijkbare controlegemeenten in meer detail. Hierbij maken we gebruik van informatie uit beleidsstukken van de betreffende gemeenten en van telefonisch verkregen informatie.

1.3. Uitkomsten

INKOMSTEN

Op theoretische gronden valt niet te verwachten dat krimpgemeenten per inwoner minder inkomsten hebben uit de algemene uitkering uit het gemeentefonds of uit de eigen belastingopbrengst. Eén van de onderdelen van de overige eigen inkomsten, de opbrengst uit grondexploitatie, zal bij krimpgemeenten naar verwachting wel teruglopen. Het gaat naar verhouding echter niet om een grote post.

Wij hebben bij onze analyse van de feitelijke inkomstenontwikkeling in de afgelopen jaren inderdaad geen aanwijzingen gevonden dat de algemene (vrij besteedbare) middelen zich voor krimpgemeenten nadelig ontwikkelen. De *algemene uitkering* neemt per inwoner gemeten voor krimpgemeenten meer toe dan voor groeigemeenten. Dat hangt deels samen met de slechtere sociale structuur in krimpgemeenten, waarmee het verdeelstelsel van de algemene uitkering rekening houdt. De *OZB-opbrengst* stijgt weliswaar meer in groei- dan in krimpgemeenten, maar per inwoner gemeten is er geen verband tussen OZB-opbrengst en bevolkingsgroei. De groei van de *overige inkomsten* blijven per inwoner gemeten in krimpgemeenten gemiddeld wel wat achter. Op gemeenteniveau is echter geen verband zichtbaar tussen bevolkingsgroei en de oploop van de overige eigen middelen.

Een analyse waarbij naar afzonderlijke gemeenten wordt gekeken maakt duidelijk dat het vergelijken van gemiddelden voor de inkomstenontwikkeling bij krimpgemeenten en bij groeigemeenten weinig zinvol is. Dat komt doordat de verschillen *binnen* beide groepen groter zijn dan de verschillen *tussen* de groepen.

UITGAVEN

Verwacht mag worden dat herstructurering en kostenremanentie met name een rol spelen bij uitgaven op gebieden als onderwijs, ruimtelijke ordening en volkshuisvesting, en recreatieve voorzieningen. Vandaar dat we de aandacht concentreren op deze uitgavencategorieën. Wij hebben echter geen aanwijzingen gevonden voor de stelling dat een krimpende bevolking tot (relatief) hogere uitgaven op deze beleidsvelden leidt.

De groep krimpgemeenten als geheel vertoont op drie van de vier onderzochte beleidsterreinen gemiddeld een lagere uitgavengroei per inwoner dan de groep groeigemeenten. Bij onderwijshuisvesting ligt dit andersom, maar het verschil is erg klein.

Een grafische weergave op gemeenteniveau van de uitgavenontwikkeling op de vier afzonderlijke beleidsterreinen afgezet tegen de bevolkingsgroei laat zien dat vooral andere factoren dan de bevolkingsontwikkeling bepalend zijn voor het verloop van de uitgaven. Bij recreatieve voorzieningen blijken de uitgaven per inwoner sterker toe te nemen naarmate de bevolking minder groeit (of meer daalt). Bij de andere drie onderzochte beleidsterreinen is dat niet het geval.

Een nadere beschouwing van de uitgavenontwikkeling in vijf afzonderlijke krimpgemeenten en vijf gelijksoortige controlegemeenten laat zien dat opvallende uitgavenontwikkelingen doorgaans het gevolg zijn van boekhoudkundige eigenaardigheden of van de toevallige timing van investeringen. Een verband met de bevolkingsontwikkeling kwam nergens boven water.

RESERVES

Gemiddeld als groep zetten krimpgemeenten meer reserves in om hun begrotingen sluitend te krijgen dan groeigemeenten. Dat zou op financiële problemen kunnen wijzen. Een grafische weergave van de reserveontwikkeling in afzonderlijke gemeenten laat echter een omgekeerd verband zien. Deze grafische weergave toont dat andere factoren dan de bevolkingsontwikkeling van groot belang zijn voor de toe- of afname van de reserves. Dat blijkt ook uit een analyse van de ontwikkelingen bij tien afzonderlijke gemeenten. Samenvattend kan worden gesteld dat wij geen aanwijzingen hebben gevonden die er op wijzen dat bevolkingskrimp leidt tot een groter beroep op de gemeentelijke reserves.

1.4. Conclusies

Er zijn op theoretische gronden geen aanwijzingen dat de algemene middelen zich voor krimpgemeenten nadelig ontwikkelen. Een analyse van de feitelijke inkomstenontwikkeling bij gemeenten die de afgelopen periode zijn gekrompen bevestigt dit beeld. Ook zijn geen aanwijzingen gevonden dat een terugloop van de bevolking de uitgaven per inwoner van krimpgemeenten de afgelopen jaren extra heeft doen toenemen. Ten slotte zijn er geen aanwijzingen dat bevolkingskrimp leidt tot een grotere inzet van reserves.

Betekent dit nu dat bevolkingskrimp geen financiële problemen gaat opleveren? Dat staat niet vast. In de eerste plaats hebben wij de *specifieke* uitkeringen aan gemeenten niet expliciet onderzocht. Wel hebben wij bij onze analyse van de uitgaven indirect rekening gehouden met specifieke uitkeringen, doordat wij de *netto* uitgaven hebben

onderzocht. Dit zijn de uitgaven na aftrek van specifieke inkomsten, zoals specifieke uitkeringen.

Verder is het denkbaar dat bepaalde uitgavencategorieën in de toekomst wel problemen gaan geven. Misschien lopen sommige kostenposten pas op na een langdurige periode van krimp. Of dit zo is, valt nu nog niet te zeggen.

Wat wel duidelijk uit de analyse naar voren komt is dat krimpgemeenten bepaald geen homogene groep vormen. Verschillen binnen de groep krimpgemeenten zijn veelal net zo groot als verschillen tussen krimpgemeenten aan de ene kant en groeigemeenten aan de andere kant. Eventueel toekomstig onderzoek moet zich dan ook niet richten op gemiddelden, maar op afzonderlijke gemeenten. Ook valt te verwachten dat eventuele problemen niet met generieke maatregelen zullen kunnen worden opgelost, maar dat maatwerk nodig zal zijn. Op dit moment zijn maatregelen echter niet aan de orde.

Dit onderzoek nuanceert het soms angstaanjagende beeld dat uit enkele eerdere publicaties naar voren komt. Dat financiële problemen niet direct te verwachten zijn neemt niet weg dat krimpgemeenten wel degelijk voor een uitdaging staan. Die uitdaging is echter niet in de eerste plaats financieel van aard, maar heeft met name betrekking op aanpassingsprocessen, en in enkele gevallen wellicht op het opnieuw definiëren van de aard van de gemeente.

2. Inleiding

2.1. Algemeen

Vanaf 2035 zal de Nederlandse bevolking naar verwachting geleidelijk gaan afnemen. De demografische ontwikkeling laat echter grote regionale verschillen zien. In een aantal gemeenten daalt de bevolking nu al geruime tijd (kaart 1).¹ Soms neemt zelfs het aantal huishoudens al af (kaart 2). Volgens bevolkingsprognoses zal uiteindelijk meer dan de helft van de gemeenten te maken krijgen met een afnemend aantal inwoners (kaart 3). In de meeste gevallen blijft het aantal huishoudens op peil, maar worden deze gemiddeld kleiner, door afnemende vruchtbaarheid, langere levensduur en veranderingen in samenlevingsvormen. In sommige gevallen zal ook het aantal huishoudens aanzienlijk afnemen (kaart 4), waardoor leegstand dreigt. Bevolkingskrimp is selectief, dat wil zeggen dat bepaalde, vaak minder kansrijke groepen in krimpgemeenten oververtegenwoordigd zijn. Naast krimp spelen ook ontgroening en vergrijzing een rol.

Bevolkingskrimp heeft gevolgen voor zowel de inkomsten als de uitgaven van gemeenten. Inkomsten uit bouwgrondexploitatie drogen op, terwijl wellicht juist extra middelen nodig zijn om de woningvoorraad te herstructureren. De capaciteit van sommige voorzieningen zal moeten worden teruggebracht, hetgeen niet van de ene op de andere dag mogelijk is. Er zullen bijvoorbeeld minder scholen nodig zijn, of kleinere schoolgebouwen, maar de capaciteit van onderwijsgebouwen is niet eenvoudig te verlagen door aan een knop te draaien.

Het is denkbaar dat maatregelen nodig zullen zijn om te voorkomen dat krimpende gemeenten financieel in de problemen komen. Daarom is het van belang dit tijdig te onderzoeken.

2.2. Vraagstelling

De hoofdvraag van het onderzoek luidt:

Wat zijn de gevolgen van de bevolkingskrimp voor de gemeentelijke financiën?

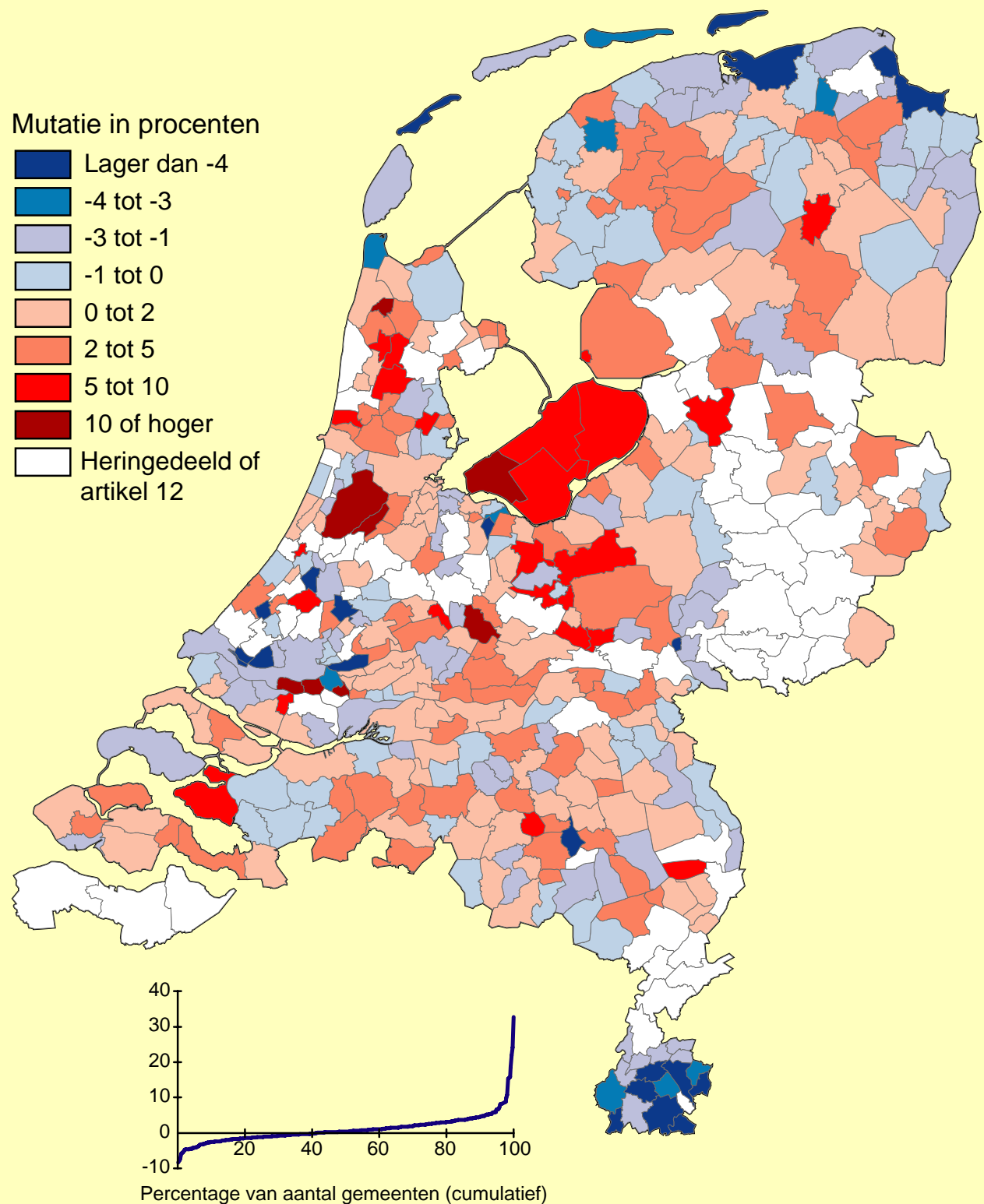
Deze vraag is eerder tegen het licht gehouden door de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen (2008). In tegenstelling tot die publicatie richten wij ons exclusief op de gemeentelijke financiën. Verder richten wij ons op aspecten waarover Rfv en Rob constateerden dat nader onderzoek gewenst was, omdat onvoldoende gegevens beschikbaar waren.

De hoofdvraag kan worden onderverdeeld in de volgende deelvragen:

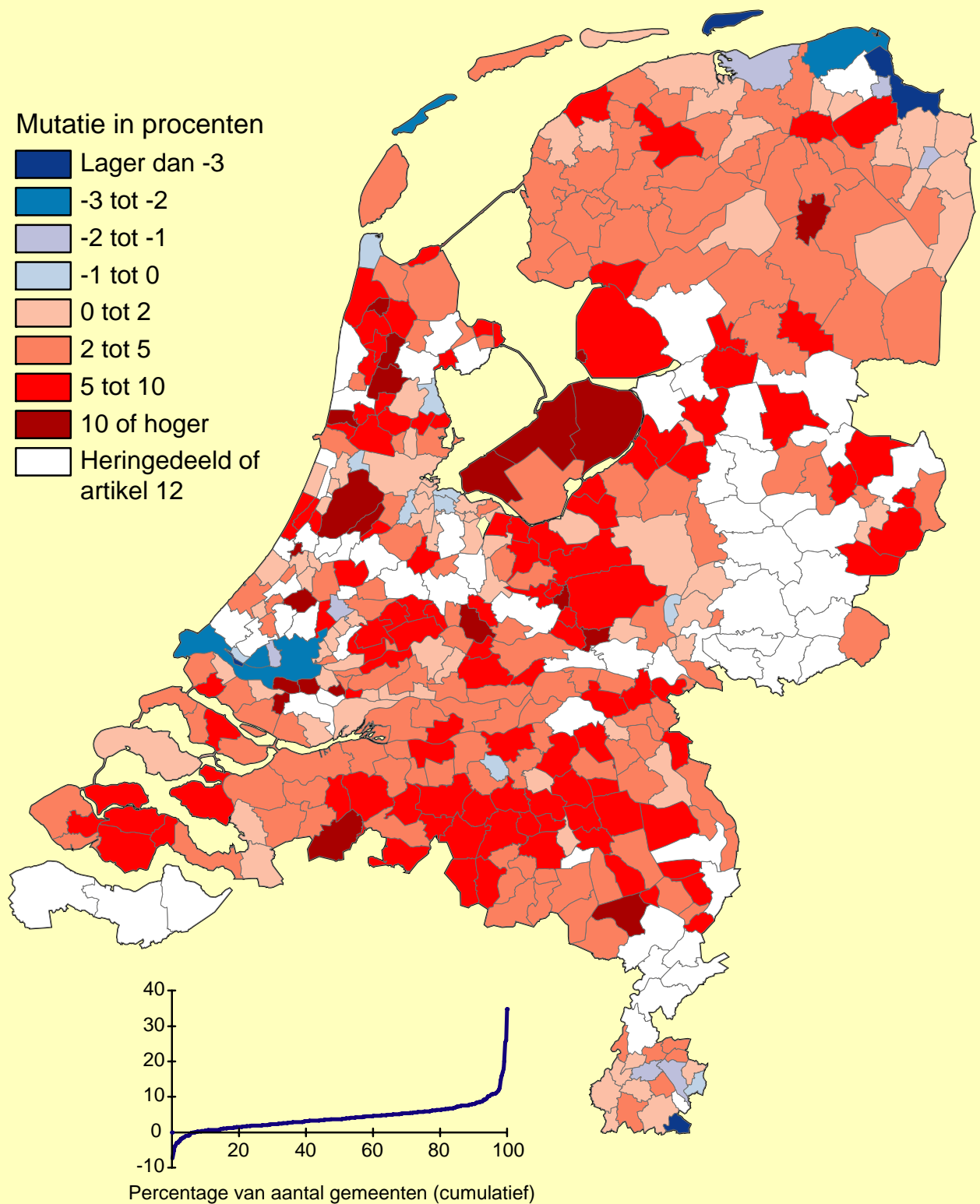
1. Wat is de invloed van de bevolkingskrimp op de *inkomsten* van gemeenten?
2. Wat is de invloed van de bevolkingskrimp op de *uitgaven* van gemeenten?
3. In hoeverre beïnvloedt de bevolkingskrimp de inzet van gemeentelijke *reserves*?

¹ De kaarten in dit rapport zijn gemaakt op basis van gegevens van het CBS (www.statline.nl).

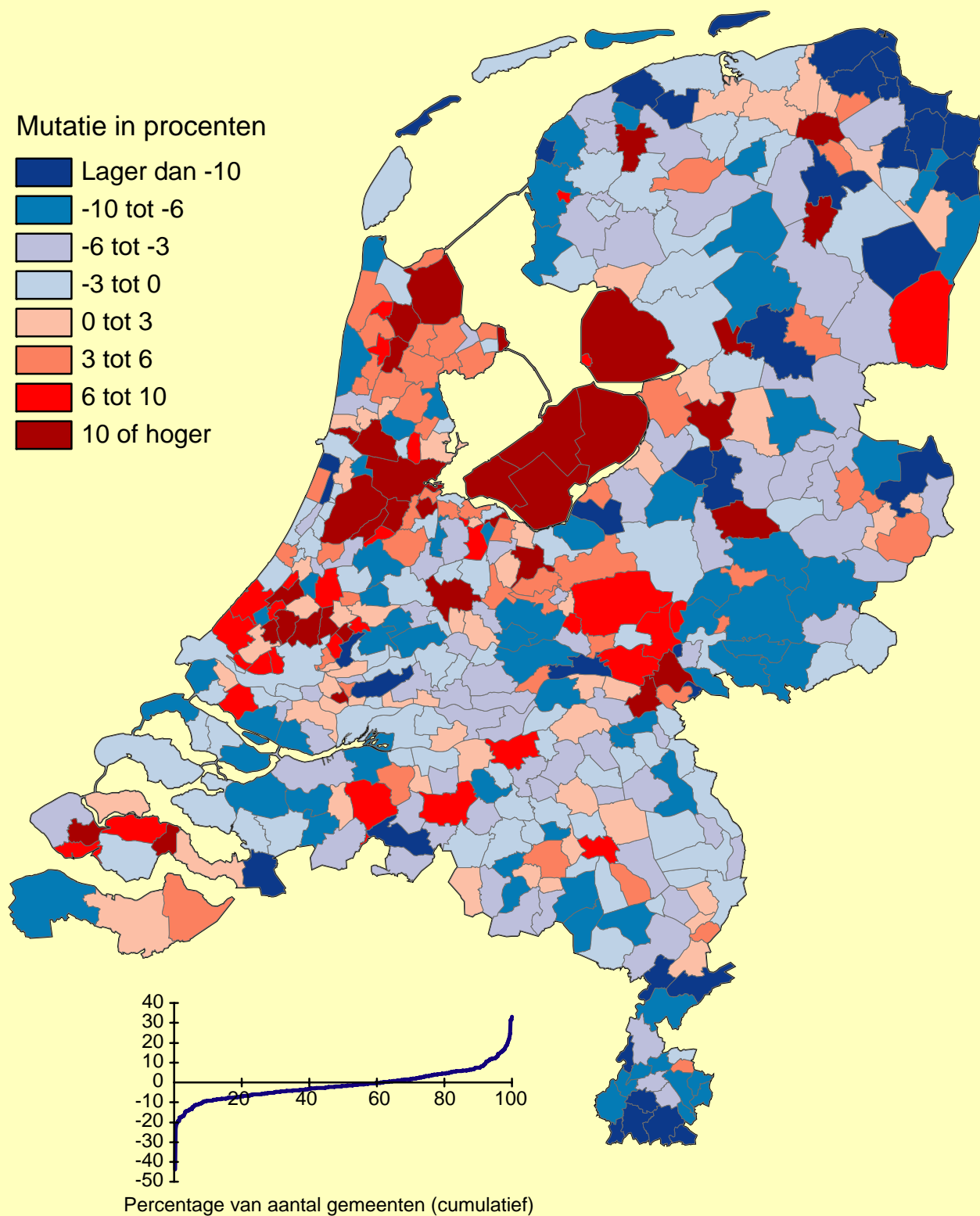
Kaart 1: Mutatie aantal inwoners 2002-2008 (%)



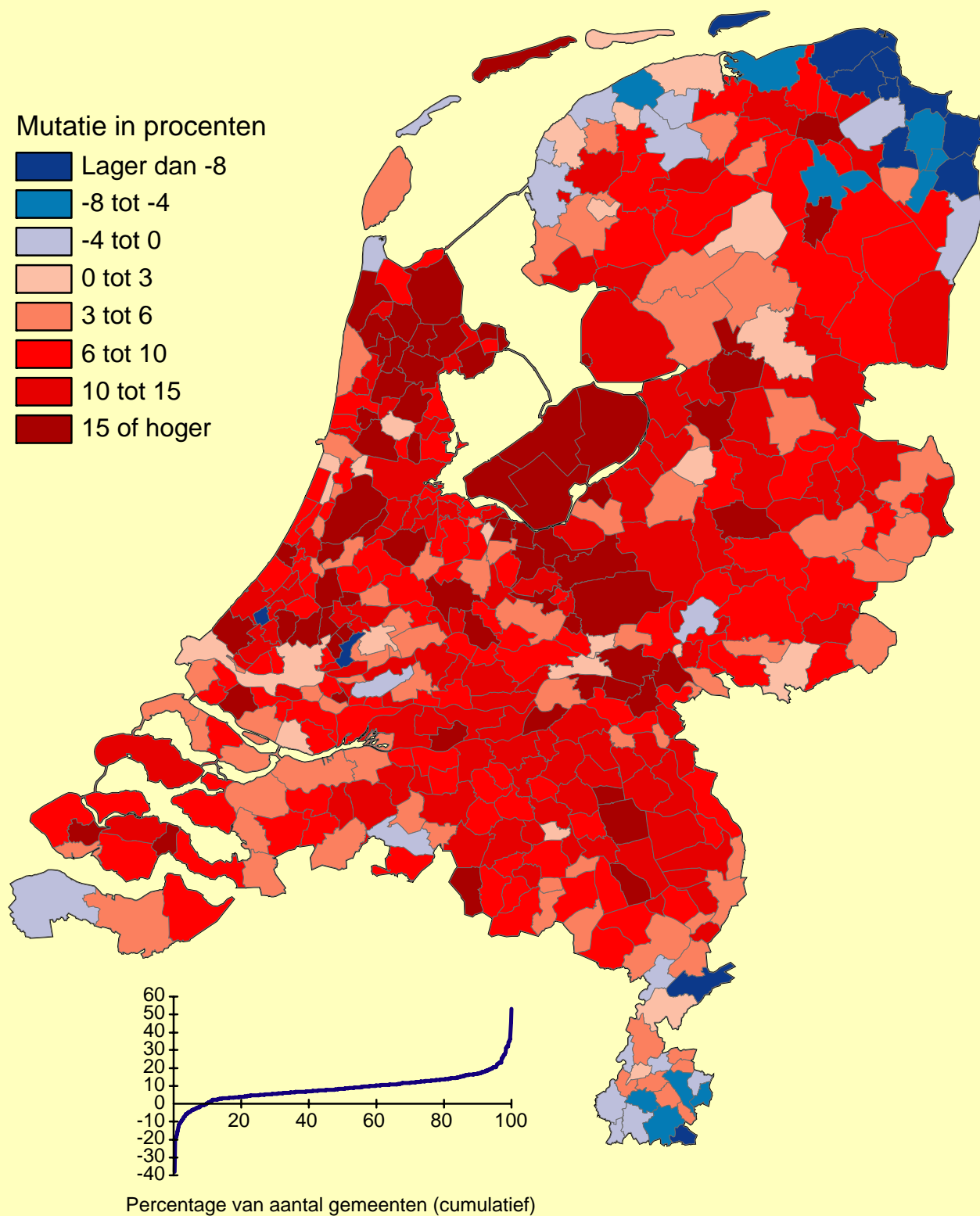
Kaart 2: Mutatie aantal huishoudens 2002-2008 (%)



Kaart 3: Verwachte mutatie aantal inwoners 2008-2025 (%)



Kaart 4: Verwachte mutatie aantal huishoudens 2008-2025 (%)



2.3. Onderzoeksopzet

Het Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds 2009 (POR) vergeleek al eerder de inkomsten en de uitgaven van krimpgemeenten met die van stationaire en groeigemeenten (Ministerie van Binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties en Ministerie van Financiën, 2008). Hiertoe zijn *alle* gemeenten in een van deze groepen ingedeeld. Het gevolg van deze aanpak is dat de groep “krimpgemeenten” een groot aantal gemeenten bevat waar de bevolking maar weinig daalde. Het leeuwendeel van de gemeenten kende de afgelopen jaren een bevolkingsgroei van tussen -2 en 2 procent. Deze groep is in het POR verspreid over de drie onderscheiden groepen gemeenten.² De groep krimpgemeenten bevat zowel gemeenten waar de bevolking in vijf jaar tijd met 1 procent afnam, als gemeenten waar de krimp 7 procent bedroeg. Het is dan niet verwonderlijk dat de verschillen tussen deze groep en de andere twee niet zo groot blijken te zijn.

Onze aanpak is anders. Wij gaan eerst na in hoeverre op theoretische gronden een verband kan worden verwacht tussen de bevolkingsontwikkeling en de ontwikkeling van verschillende inkomsten- en uitgavenposten. Vervolgens vergelijken wij de feitelijke inkomsten- en de uitgavenontwikkeling van krimpgemeenten en niet-krimpende gemeenten op verschillende niveaus. Dat is nu al mogelijk, omdat een aantal gemeenten al geruime tijd krimpt.³

Bij de verschillende inkomsten- en uitgavencategorieën vergelijken wij steeds eerst de gemiddelden van beide groepen, en van alle Nederlandse gemeenten. Deze aanpak lijkt op die van het POR. Gemiddelden kunnen echter misleidend zijn. Daarom laten wij vervolgens op het niveau van afzonderlijke gemeenten zien welk verband er feitelijk bestaat tussen de ontwikkeling van de desbetreffende inkomsten- of uitgavencategorie en de ontwikkeling van de bevolking. Gemeenten die recentelijk zijn heringedeeld, of de artikel 12-status hebben gehad, zijn van de te onderzoeken groepen uitgesloten.^{4 5} Dit om te voorkomen dat structurele financiële problemen met andere oorzaken, of problemen die voortkomen uit herindeling, ten onrechte aan demografische ontwikkelingen worden toegeschreven.⁶

Bij onze analyse van de uitgaven gaan we nog een stap verder, en beschouwen we in detail een beperkt aantal afzonderlijke krimpgemeenten, en een aantal controlegemeenten die hiermee vergelijkbaar zijn, maar waarvan het inwonertal niet is

² De groep krimpgemeenten bevatte 98 gemeenten waar het aantal inwoners tussen 2002 en 2007 met meer dan 1 procent daalde (over de gehele periode gemeten). Gemeenten met een bevolkingsgroei van meer dan 1 procent werden als groeigemeenten beschouwd. De overige gemeenten zaten in de groep stationaire gemeenten.

³ Krimpgemeenten definiëren we als gemeenten die in 2008 minder inwoners hadden dan in 2002.

⁴ De uitgesloten gemeenten zijn op kaart 1 en kaart 2 te herkennen aan hun witte kleur.

⁵ Dit heeft tot gevolg dat enkele gemeenten met een sterke krimp, met name in Parkstad Limburg, buiten het onderzoek zijn gebleven. Enkele gevolgen van de bevolkingskrimp in Parkstad Limburg zijn onlangs beschreven door Latten en Musterd (2009).

⁶ Zie de verantwoording achter in dit rapport voor details over de gevolgde werkwijze.

gekrompen. Blijken uit deze vergelijking afwijkende uitgavenpatronen, dan zijn de achtergronden hiervan nader beschouwd. Bestaat er een relatie met de plaatselijke bevolkingsontwikkeling? Of gaat het om uitgaven die het gevolg zijn van plaatselijke politieke keuzen? Hiervoor wordt dieper ingegaan op de begrotingen, en is waar nodig aanvullende informatie ingewonnen bij de gemeenten. De onderzochte groep van krimpgemeenten bestaat met name uit gemeenten waar het aantal *huishoudens* afneemt. Daar zijn namelijk meer problemen te verwachten dan bij gemeenten waar alleen de bevolking afneemt. De te onderzoeken groepen krimp- en groeigemeenten zijn zo gekozen dat ze wat huishoudensgroei betreft wel, en wat andere relevante kenmerken betreft niet of weinig van elkaar afwijken. Door in te zoomen op de (demografische) uitersten kunnen verschillen het best aan het licht worden gebracht. Natuurlijk is het niet mogelijk de beschouwde groepen wat hun niet-demografische kenmerken betreft geheel homogeen te maken. Wel kan worden gezien of geconstateerde verschillen (deels) uit niet-demografische kenmerken kunnen worden verklaard.

Naast onderzoek naar inkomsten- en uitgavenpatronen is onderzoek nodig naar de financiering. Het is immers mogelijk een hoog uitgavenpatroon bij afnemende inkomsten een tijdlang vol te houden door reserves af te bouwen. Daarom wordt ook de reserve-inzet van krimpgemeenten en niet-krimpende gemeenten vergeleken.

2.4. Opzet rapport

De opzet van dit rapport is als volgt. Na deze inleiding vat hoofdstuk 2 eerdere publicaties samen die voor ons onderzoek van belang zijn. Hoofdstuk 3 analyseert de ontwikkeling van de inkomsten van krimpgemeenten in vergelijking met die van andere gemeenten. Hoofdstuk 4 doet hetzelfde met de uitgaven. Hoofdstuk 5 beschouwt de reserve-inzet van krimpgemeenten en niet-krimpende gemeenten. Hoofdstuk 6 vat een en ander samen en trekt de conclusies. De in het onderzoek gevolgde werkwijze wordt verantwoord in een bijlage.

3. Eerder onderzoek

Verskillende organisaties hebben hun licht laten schijnen over de gevolgen van bevolkingskrimp. We geven hier een beknopt overzicht van de uitkomsten die voor ons onderzoek van belang zijn.

3.1. Ruimtelijk Planbureau (RPB)

Uit onderzoek van het RPB (Van Dam et al. 2006) blijkt dat de ruimtelijke gevolgen van de bevolkingsdaling naar verwachting beperkt zullen zijn. Belangrijker dan de bevolkingsdaling zelf is dat in sommige regio's ook het aantal huishoudens gaat afnemen, en dat naast de omvang ook de samenstelling van de bevolking gaat veranderen. In ongeveer één op de vijf gemeenten zal het aantal huishoudens dalen. Behalve geboorte en sterfte is migratie hierbij een belangrijke factor. Deze migratie is selectief. Bepaalde groepen zullen wegtrekken uit bepaalde streken. Hierdoor kan de aantrekkelijkheid van de getroffen regio's verder worden aangetast, waardoor een negatieve spiraal mogelijk is. Binnen de getroffen gemeenten zullen vooral wijken uit de na-oorlogse periode het moeten ontgelden.

Een daling van het aantal huishoudens en een veranderende bevolkingssamenstelling vragen om een herstructurering van het woningaanbod en om het aanpassen van het niveau van de lokale voorzieningen. De vraag naar voorzieningen wordt echter in belangrijke mate bepaald door niet-demografische factoren (welvaart, mobiliteit, leefstijl). Wel zullen door de ontgroening minder onderwijs- en uitgaansvoorzieningen nodig zijn, terwijl de vergrijzing de vraag naar culturele en zorgvoorzieningen zal vergroten. Een daling van het gemiddelde inkomensniveau kan het draagvlak voor commerciële voorzieningen verkleinen. Een daling van de gemeentelijke inkomsten zal gevolgen hebben voor het openbare voorzieningenniveau.

Het RPB stelt dat de algemene uitkering uit het gemeentefonds nauwelijks wordt beïnvloed door krimp van de bevolking, doordat sinds 1997 niet het inwonertal maar de sociale structuur en de geografische kenmerken bepalend zijn voor de uitkeringshoogte. Ook zou het feit dat bevolkingskrimp gepaard gaat met vergrijzing en ontgroening er voor zorgen dat het inkomensverlies ten gevolge van bevolkingsdaling wordt gecompenseerd door de inkomenswinst ten gevolge van een veranderende bevolkingssamenstelling. Deze veronderstellingen worden niet nader onderbouwd.

Het RPB verwacht niet dat bevolkingskrimp gevolgen zal hebben voor de gemeentelijke belastingontvangsten. Wel vermoedt men dat inkomsten uit grondexploitatie zullen teruglopen. De gevolgen voor inkomsten uit specifieke uitkeringen zijn niet onderzocht.

3.2. Kenniscentrum grote steden

Onder de titel “De krimpende stad” publiceerde het kenniscentrum grote steden een verkenning van de gevolgen van vier samenhangende demografische ontwikkelingen: ontgroening, vergrijzing, verkleuring en bevolkingsdaling (Derks et al. 2006a). Dit rapport waarschuwt voor concurrentie tussen gemeenten om inwoners en bedrijven. Gemeenten willen hun inwonertal op peil houden of zelfs uitbreiden, maar dat kan in

de nabije toekomst alleen nog ten koste van andere gemeenten. Het gevaar dreigt dat alle gemeenten gaan investeren in een aantrekkelijk woon- en vestigingsklimaat, zonder zich te realiseren dat die kosten nooit allemaal kunnen worden terugverdiend. Het rapport is weinig specifiek over de gevolgen voor de gemeentefinanciën. Het stelt dat de algemene uitkering uit het gemeentefonds voornamelijk afhangt van het aantal inwoners. Bij krimp zou een gemeente dus een lagere uitkering ontvangen. Bovendien zouden de inkomsten die samenhangen met uitbreidingslocaties afnemen.

3.3. Derks, Hovens en Klinkers

De auteurs van het rapport van het Kenniscentrum grote steden publiceerden datzelfde jaar een rapport over structurele bevolkingsdaling (Derks, Hovens en Klinkers, 2006b). De gevolgen voor de gemeentelijke financiën komen hierin slechts zijdelings ter sprake. De auteurs adviseren de financiële stromen van de rijksmiddelen naar de lagere overheden te laten onderzoeken op het aspect 'groei'. Zij menen (maar onderbouwen dit niet) dat financiële stromen doorgaans een progressieve groeifactor kennen, waardoor de lagere overheden worden gestimuleerd om op diverse fronten groei te bevorderen. Gebieden die te maken hebben met krimp komen daardoor in de problemen, terwijl juist voor hen een extra financiële impuls welkom zou zijn.

3.4. Delken

Delken (2006) schreef een scriptie over de gevolgen van bevolkingskrimp voor de leefbaarheid van steden. Zij concludeert dat inwoners van een krimpende stad niet meer of minder tevreden zijn met hun leven dan inwoners van een groeiende stad. Ook de grootte van de gemeente of de stad heeft geen invloed op de kennelijke leefbaarheid. Inwoners van krimpende en groeiende steden zijn gemiddeld even tevreden als het gaat om hun: gezondheid, werk, woning, huishoudinkomen, vrije tijd, omgeving en levensstandaard. In krimpende steden is men meer tevreden met de aangeboden goederen en diensten en het openbaar vervoer. Dit onderzoek heeft echter betrekking op Duitsland. In hoeverre de uitkomsten ook iets zeggen over de Nederlandse situatie, die aanzienlijk verschilt van de Duitse, wordt niet duidelijk gemaakt.

3.5. Rob en Rfv

De Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen (2008) onderzochten de gevolgen van de bevolkingsdaling voor bestuur en financiën van provincies en gemeenten. Bij de financiële gevolgen wordt onderscheid gemaakt tussen gevolgen voor de inkomsten en voor de uitgaven. Wij geven hierbij de belangrijkste uitkomsten weer met betrekking tot de financiën van gemeenten.

ALGEMENE UITKERING

Rob en Rfv constateren dat de algemene uitkering uit het gemeentefonds voor de helft wordt verdeeld op basis van maatstaven die samenhangen met het inwonertal, zoals inwoners, jongeren, ouderen, leerlingen, bijstandontvangers en minderheden. Hieruit trekken zij de conclusie dat een bevolkingsdaling van 10 procent resulteert in een algemene uitkering die 5 procent lager is. Dat is echter niet het geval. Immers, alleen wanneer de genoemde bevolkingsdaling leidt tot een even grote daling van *al* die groepen daalt de algemene uitkering met 5 procent. Dat zal nooit zo zijn, omdat een

vertrekkende inwoner nooit tot al die groepen tegelijk kan behoren. Een inwoner kan bijvoorbeeld best tegelijkertijd jongere en leerling zijn, maar niet ook nog eens oudere of bijstandsontvanger. Bovendien kan bevolkingsdaling gepaard gaan met een slechtere sociale structuur. Gemeenten met een slechte sociale structuur ontvangen een hogere uitkering dan andere gemeenten. We komen hierop terug in paragraaf 3.2.

Rob en Rfv stellen vast dat een lagere uitkering als gevolg van een lagere bevolking op zichzelf niet problematisch is. De kosten zullen immers ook lager komen te liggen. Dit is een belangrijke constatering. De uitkering dient overeen te komen met de omvang van de gemeente. Of die gemeente vroeger groter was of niet, doet niet ter zake. Anders worden gekrompen gemeenten bevoordeeld boven gemeenten die niet zijn gekrompen. Het probleem ligt in de aanpassing. De capaciteit van openbare voorzieningen zal immers moeten worden verkleind om de uitgaven te verlagen.

Rob en Rfv stellen vast dat krimpgemeenten als specifieke groep nooit zijn onderzocht. De beheerders van het gemeentefonds onderzoeken jaarlijks op globale wijze of de verdeling nog adequaat is. Hierover wordt gerapporteerd in het Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds, ofwel POR (Ministerie van Binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties en Ministerie van Financiën, 2008). Hierbij werden krimpgemeenten niet afzonderlijk bekeken. Rob en Rfv raden aan dit wel te gaan doen. In antwoord hierop bevat het POR 2009 een scan waarin krimpende gemeenten worden vergeleken met andere groepen. Dit wordt in de volgende subparagraaf behandeld.

SPECIFIEKE UITKERINGEN

Rob en Rfv komen tot de conclusie dat er geen aanwijzingen zijn dat de grootste specifieke uitkeringen niet goed aansluiten bij de kostenontwikkeling. Bij uitkeringen op het terrein van onder meer onderwijs zijn die aanwijzingen er wel. Volledig inzicht in de verdeelsystematieken ontbreekt echter. De raden bevelen aan hiervan een inventarisatie te maken.

EIGEN INKOMSTEN

Omdat de belastingcapaciteit van de OZB voor een groot deel wordt verevend via het gemeentefonds (voor 80 procent bij woningen en voor 70 procent bij niet-woningen), zal een daling van de waarde van onroerende zaken ten opzichte van die in andere gemeenten slechts in beperkte mate tot lagere inkomsten leiden. Leegstand van niet-woningen kan wel een nadelig effect hebben, maar dit is beperkt.

De opbrengst van de belangrijkste retributies (rioolrecht en afvalstoffenheffing) daalt niet als de bevolking krimpt, maar wel bij een daling van het aantal huishoudens. De aan deze heffingen verbonden kosten dalen dan bij de afvalstoffenheffing wel, maar bij het rioolrecht niet of nauwelijks.

De overige eigen inkomsten bestaan voor twee derde uit inkomsten uit grondexploitatie. Voor het overige gaat het voornamelijk om rente en dividenden. Voor krimpende gemeenten zullen weinig mogelijkheden zijn om inkomsten te verwerven uit grondexploitatie.

EXPLOITATIEUITGAVEN

In hoeverre gemeenten hun uitgaven kunnen aanpassen aan een verlaging van de inkomsten hangt af van de kostenremanentie. In veel gevallen dalen de kosten in eerste

instantie niet of nauwelijks bij een vermindering van de capaciteit van gemeentelijke voorzieningen. Het probleem is dat niet alle kosten van die capaciteit afhangen. Een groot deel van de kosten ligt vaak vast. Rob en Rfv vinden dat kostenremanentie niet moet leiden tot aanpassen van verdeelsleutels van uitkeringen, omdat dan voor gemeenten de urgentie om hun uitgaven te verlagen vermindert. Zij vinden een hardheidsclausule meer voor de hand liggen, omdat dan maatwerk mogelijk is.

Als een gemeente bijvoorbeeld een sporthal of een school sluit, zijn de daaraan verbonden kapitaallasten niet verdwenen. Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) schrijft in dergelijke gevallen zelfs een onmiddellijke afschrijving voor tot nul (of de restwaarde als die positief is). Die afschrijving komt ten laste van het betreffende boekjaar. Rob en Rfv menen dat gemeenten dergelijke eenmalige lasten zelf zouden moeten kunnen opvangen. Dit oordeel wordt niet nader onderbouwd.

Rob en Rfv zien geen aanwijzingen dat de structurele uitgaven van krimpende gemeenten hoger liggen dan die van andere gemeenten. Zij geven echter ook aan dat hiernaar nooit specifiek onderzoek is verricht (zie boven).

INVESTERINGSUITGAVEN

Bevolkingskrimp kan leiden tot extra investeringsopgaven om de woningvoorraad, het voorzieningenniveau of bedrijventerreinen te herstructureren. Wellicht moet een deel van de woningvoorraad worden gesloopt. Een ander deel zal moeten worden aangepast aan bijvoorbeeld de vergrijzing. Dergelijke herstructureringsopgaven kunnen de financiële mogelijkheden van de betreffende gemeenten te boven gaan. Het bestaande instrumentarium (ISV en BIS) zou moeten worden aangepast.

3.6. Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds 2009

Naar aanleiding van het rapport van Rob en Rfv vergelijkt het Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds 2009 de inkomsten en de uitgaven van krimpgemeenten met die van stationaire en groeigemeenten (Ministerie van Binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties en Ministerie van Financiën, 2008). Hiertoe zijn alle gemeenten in een van deze groepen ingedeeld (zie ook paragraaf 1.3).

De conclusie luidt dat krimpende gemeenten inderdaad minder uitgeven aan bijvoorbeeld onderwijs, en dat de opbrengsten uit grondexploitatie lager zijn dan bij andere gemeenten, zoals te verwachten was. Krimpgemeenten blijken een wat zwakkere sociale structuur te hebben. De daaruit voortvloeiende kosten zouden echter voldoende via het gemeentefonds worden gecompenseerd. De fondsbeheerders zien dan ook geen aanleiding tot aanpassing van de verdeelsystematiek.

4. Inkomsten

4.1. Reikwijdte en werkwijze

Dit hoofdstuk gaat na hoe de gemeentelijke inkomsten samenhangen met demografische ontwikkelingen, met name bevolkingskrimp. We onderscheiden de volgende inkomstenbronnen:

- De algemene uitkering uit het gemeentefonds;
- De eigen belastingen;
- De overige inkomsten.

De *algemene uitkering* is hiervan veruit het meest omvangrijk. Gemeenten ontvangen naast deze algemene uitkering ook specifieke uitkeringen van de rijksoverheid. Het gaat hier om een groep onderling zeer verschillende uitkeringen, die als zodanig niet zijn terug te vinden in de gemeentelijke begrotingen. Daarom blijven ze hier buiten beschouwing. Daar staat tegenover dat wij in het volgende hoofdstuk *netto* uitgaven onderzoeken. Dat zijn de uitgaven na aftrek van specifieke inkomsten, waaronder specifieke uitkeringen. Wanneer krimpgemeenten worden benadeeld bij de verdeling van specifieke uitkeringen zullen zij op de daarmee samenhangende beleidsterreinen hoge netto uitgaven hebben.

De *eigen belastingen* bestaan uit de onroerendezaakbelastingen (OZB) en diverse kleinere heffingen, die gemeen hebben dat de opbrengst tot de algemene middelen behoort. Dat wil zeggen dat deze gelden niet geoormerkt zijn.

Tot de *overige inkomsten* rekenen we opbrengsten uit bedrijfsmatige activiteiten⁷ en financiële middelen (met name rente en dividend).^{8 9} Onder “opbrengsten” verstaan we hier steeds het saldo van de baten en de lasten van de desbetreffende begrotingsfuncties.

Per inkomstenbron gaan we steeds na in welke mate de omvang naar verwachting samenhangt met demografische factoren. Vervolgens presenteren we de ontwikkeling van deze inkomsten in de periode 2005-2009 voor krimp- en groeigemeenten afzonderlijk.¹⁰ Op die manier toetsen we de op de theorie gebaseerde verwachtingen aan de praktijk.

We vergelijken steeds eerst de gemiddelde inkomstenstijging in de gehele groep van krimpgemeenten met die in groeigemeenten. Dit zowel als percentage van die

⁷ Het gaat om de begrotingsfuncties handel en ambacht, industrie, nutsbedrijven en grondexploitatie.

⁸ Hierbij gaat het om netto opbrengsten uit geldleningen en uit overige financiële middelen (aandelen, schenkingen, legaten, opbrengst gemeentelijke eigendommen).

⁹ Het ministerie van BZK onderscheidt in het Periodiek onderhoudsrapport van het gemeentefonds de categorie “overige eigen middelen” (OEM). Wij doen dat hier niet, omdat OEM een weinigzeggend mengsel is van ongelijksoortige begrotingsposten. Zo bevat het belastingen (maar niet de OZB), die wij als aparte categorie behandelen, mutaties van reserves, hetgeen helemaal geen inkomstenpost is, en de overige eigen inkomsten die wij in deze paragraaf behandelen.

¹⁰ Krimpgemeenten definiëren we als gemeenten waarvan het inwonertal tussen 2002 en 2008 afnam. Bij groeigemeenten nam het aantal inwoners in die periode toe. Zie ook Bijlage 1.

inkomsten zelf als in euro's per inwoner. De procentuele inkomstengroei laat zien in hoeverre krimpgemeenten in totaal minder te besteden krijgen dan groeigemeenten. Bij een kleiner inwonertal zijn echter minder middelen nodig. Daarom tonen we ook de ontwikkeling van de inkomsten per inwoner.

Vervolgens verlaten we de wereld van de gemiddelden en laten we grafisch zien hoe de inkomstenontwikkeling was van afzonderlijke gemeenten bij diverse niveaus van bevolkingsgroei. Ook hier weer presenteren we de procentuele inkomstenontwikkeling en de ontwikkeling in euro's per inwoner.

4.2. Algemene uitkering

ANALYSE VERDEELSTELSEL

De algemene uitkering uit het gemeentefonds is de belangrijkste bron van algemene (vrij besteedbare) middelen van de gemeenten. Deze uitkering wordt tussen de gemeenten verdeeld op basis van ongeveer 60 verdeelmaatstaven. In totaal wordt 60 procent verdeeld met behulp van maatstaven die gerelateerd zijn aan het aantal inwoners of huishoudens in de gemeenten (tabel 1). Daarnaast wordt 13 procent verdeeld met de maatstaf woonruimten.¹¹ Opgeteld wordt 73 procent van de algemene uitkering verdeeld via maatstaven die samenhangen met de omvang van de gemeente.

Tabel 1. Aandelen van demografiegerelateerde maatstaven in de verdeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds, 2008

Maatstaf	Betreft	Aandeel (%)
Bijstandsontvangers	Personen	5,0
ABW schaalnadeel ^a	Personen	0,2
ABW schaalvoordeel ^b	Personen	4,9
Inwoners	Personen	21,6
Inwoners onder de 20 jaar	Personen	8,9
Inwoners boven de 64 jaar	Personen	2,0
Inwoners 75-85 jaar	Personen	0,2
Inwoners waddengemeenten	Personen	0,03
Minderheden	Personen	3,7
Uitkeringsontvangers	Personen	1,4
Leerlingen voortgezet onderwijs	Personen	3,0
Leerlingen special onderwijs	Personen	1,2
Eenouderhuishoudens	Huishoudens	0,7
Lage inkomens	Huishoudens	1,9
Lage inkomens drempel ^c	Huishoudens	5,1
Woonruimten	Woningen	12,8

^a Gedefinieerd als het aantal bijstandsontvangers gedeeld door 350 plus het aantal bijstandsontvangers.

^b Gedefinieerd als het aantal bijstandsontvangers tot de macht 0,87.

^c Gedefinieerd als het aantal huishoudens met een laag inkomen, voor zover dit aantal meer is dan 10 procent van het aantal woonruimten.

Bron: eigen berekeningen op basis van uitkeringsgegevens van het ministerie van BZK (www.minbzk.nl).

¹¹ Daarnaast zijn er nog met woonruimten samenhangende maatstaven als omgevingsadressendichtheid en waarde onroerende zaken. Om de zaak niet nodeloos te compliceren blijven die hier verder buiten beschouwing.

Wanneer het aantal inwoners van een gemeente met 10 procent daalt, neemt de algemene uitkering af met 2,2 procent.¹² Gaat het bij deze afname echter om personen onder de 20 jaar, dan komt hier nog een vermindering bovenop van 0,9 procent. Gaat het om middelbare scholieren, dan neemt de uitkering af met nog eens 0,3 procent. Bij bevolkingskrimp zal het aantal woonruimten niet direct dalen. Bij een structurele daling van het aantal huishoudens zal dit op termijn – door sloop – wel het geval zijn. Dit heeft een extra daling van de algemene uitkering tot gevolg. Uit het bovenstaande kan worden afgeleid dat (bovengemiddelde) demografische krimp voor een gemeente in principe tot een lagere algemene uitkering leidt. Dat geldt voor de uitkering als geheel, maar *niet* voor de uitkering per inwoner.

Naast de omvang van de bevolking verandert ook de sociale structuur. Krimp gemeenten zullen naar verwachting een minder gunstige sociale structuur hebben dan andere gemeenten. Dit kan het gevolg zijn van het feit dat sociaal sterkeren eerder zullen vertrekken dan sociaal zwakkeren, maar ook van het feit dat gemeenten met een zwakke sociale structuur minder aantrekkelijk zijn als woonplaats. Een zwakkere sociale structuur leidt – bij gelijkblijvende overige omstandigheden – tot een hogere algemene uitkering, via verdeelmaatstaven als bijstandsontvangers en minderheden.

Het valt dus te verwachten dat krimp gemeenten per inwoner gemeten een hogere algemene uitkering ontvangen.

FEITELIJK INKOMSTENVERLOOP

Dat blijkt inderdaad het geval te zijn. In 2009 ontvingen de onderzoeksgemeenten waar de bevolking in de periode 2002-2008 terugliep – de krimp gemeenten – gemiddeld een algemene uitkering van 835 euro per inwoner. Gemeenten waar de bevolking in deze periode groeide kregen per inwoner gemiddeld 771 euro. Krimp gemeenten zagen hun algemene uitkering van 2005 op 2009 toenemen met 231 euro per inwoner, groeigemeenten met 197 euro.

Procentueel ontlep de groei van de algemene uitkering in krimp- en groeigemeenten elkaar echter niet veel. Krimp gemeenten ontvingen in 2009 gemiddeld een 31,0 procent hogere algemene uitkering dan in 2005, groeigemeenten een 30,7 procent hogere uitkering.¹³ Het lijkt er op dat de bevolkingsontwikkeling betrekkelijk weinig invloed heeft op de algemene uitkering die een gemeente ontvangt.

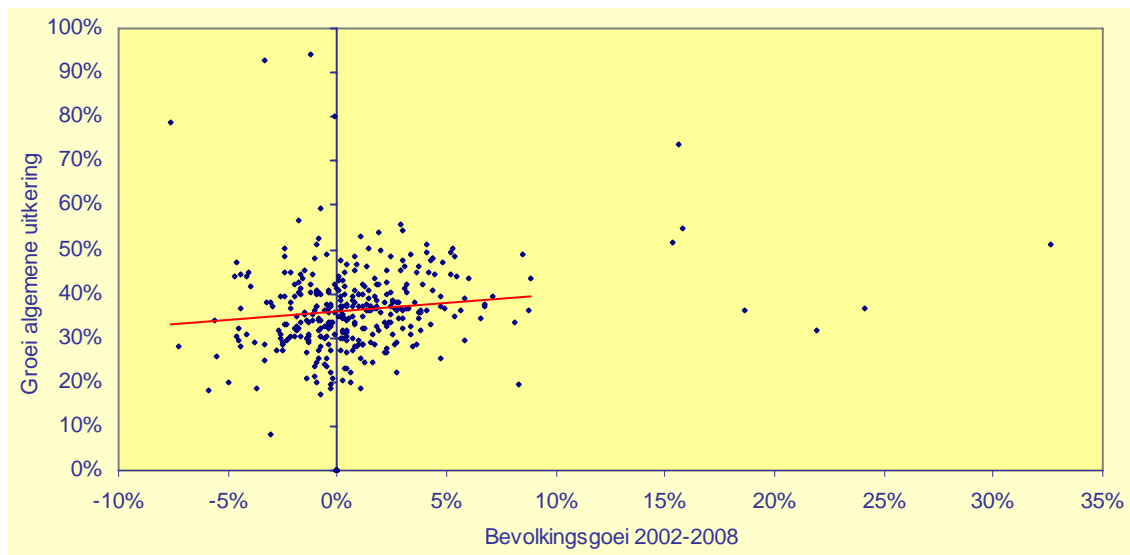
¹² Eigenlijk moet nog rekening worden gehouden met het feit dat de totale omvang van de algemene uitkering (aan alle gemeenten bij elkaar) niet afhangt van de verdeelmaatstaven, maar van de omvang van de (netto gecorrigeerde) rijksuitgaven. Strikt genomen geldt het voorbeeld in de tekst dan ook alleen voor gemeenten die klein zijn ten opzichte van het totaal. Als alle gemeenten hun bevolking evenveel zien teruglopen, daalt de algemene uitkering niet. Het is echter de verwachting dat sommige gemeenten zullen blijven groeien, terwijl anderen krimpen. Bovendien neemt de omvang van het gemeentefonds jaarlijks normaal gesproken toe met de gecorrigeerde netto rijksuitgaven (het zogeheten accres). Een daling van de algemene uitkering moet dan ook worden geïnterpreteerd als een daling afgezien van het accres.

¹³ Het feit dat de algemene uitkering voor alle gemeenten aanzienlijk toenam in de onderzochte periode hangt onder meer samen met de zogeheten accessen (jaarlijkse verhogingen gekoppeld aan de stijging van de rijksuitgaven) en de afschaffing van de OZB voor gebruikers van woningen, maar ook met de geldontwaarding, waarvoor niet is gecorrigeerd (zie ook Bijlage 1).

De ontwikkeling van de algemene uitkering van individuele krimp- en groeigemeenten wijkt vaak aanzienlijk af van de genoemde gemiddelden. Dat is te zien in figuur 1, waar elk stipje een gemeente vertegenwoordigt. De lijn in de figuur geeft de trend weer.¹⁴ Daaraan is te zien dat de algemene uitkering over het geheel genomen sterker groeit bij groeigemeenten (de lijn stijgt). Dat ligt voor de hand: het verdeelsysteem zit zo in elkaar dat meer inwoners meer geld oplevert (zie tabel 1). Er zijn echter meer factoren die een rol spelen. Dat blijkt uit het feit dat de meeste punten in figuur 1 duidelijk afwijken van de trendlijn. Verschillen in uitkeringsgroei tussen gemeenten hangen deels samen met veranderingen bij verdeelmaatstaven die niet samenhangen met de bevolkingsomvang. De figuur laat duidelijk zien dat verschillen tussen krimpgemeenten onderling en groeigemeenten onderling groter zijn dan verschillen tussen krimpgemeenten enerzijds en groeigemeenten anderzijds. Hieruit blijkt dat het vergelijken van gemiddelden voor beide groepen weinig zinvol is. In het vervolg zullen we zien dat dit niet alleen geldt voor de algemene uitkering, maar voor alle inkomstenbronnen en uitgavencategorieën.

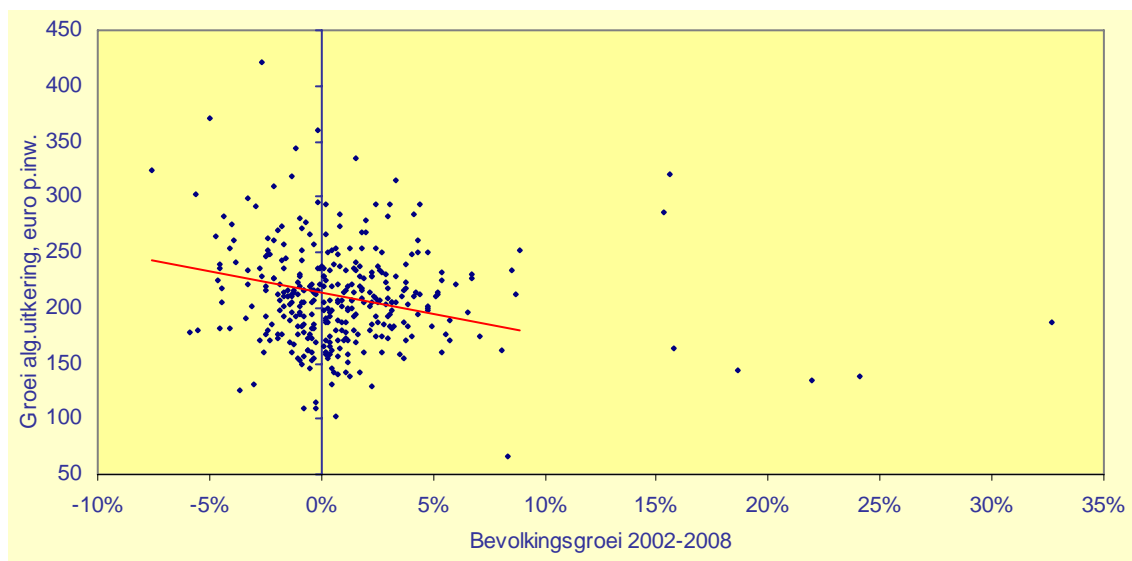
Zoals Rob en Rfv (2008) al opmerken, is het feit alleen dat gemeenten waar het aantal inwoners daalt hun uitkering zien dalen (of in dit geval: minder zien stijgen) niet problematisch. Hun kosten zullen immers eveneens dalen. Waar het om gaat is of de uitkering voldoende is om de voorzieningen te bekostigen die passen bij hun (nieuwe) omvang. Figuur 2 laat zien dat de ontwikkeling van de algemene uitkering *per inwoner* gemeten in veel gevallen duidelijk gunstiger is voor krimpgemeenten dan voor groeigemeenten. Dit is zoals verwacht.

Figuur 1. De procentuele toename van de algemene uitkering in 2005-2009



¹⁴ De trendlijn geeft de lineaire regressie weer. Die is berekend volgens de methode van de kleinste kwadraten. Dat betekent dat de regressielijn zo is gekozen dat de som van de kwadraten van de afstanden tussen de afzonderlijke punten en de regressielijn zo klein mogelijk is gemaakt. Bij het trekken van de trendlijn zijn de zeven gemeenten met de grootste bevolkingsgroei (de zeven meest rechts in de figuur gelegen punten) buiten beschouwing gelaten. Deze waarnemingen liggen vrij ver af van de andere waarnemingen. Daardoor zouden zij de trendlijn onevenredig sterk beïnvloeden.

Figuur 2. De toename van de algemene uitkering per inwoner in 2005-2009



CONCLUSIE

Zowel uit een analyse van het verdeelstelsel van de algemene uitkering als uit de feitelijke ontwikkeling van die uitkering in de afgelopen periode blijkt dat krimpgemeenten niet hoeven vrezen voor een lagere algemene uitkering. In absolute termen blijft de groei van de algemene uitkering in krimpgemeenten veelal enigszins achter bij die in groeigemeenten, maar krimpgemeenten gaan er per inwoner gemeten in het algemeen meer op vooruit. De verschillen tussen gemeenten wat betreft de ontwikkeling van de algemene uitkering die ze ontvangen zijn *binnen* de onderscheiden groepen (krimp- respectievelijk groeigemeenten) groter dan *tussen* deze groepen.

4.3. Belastingopbrengsten

VERWACHTING

Negentig procent van de belastingopbrengst van gemeenten is afkomstig uit de OZB. Andere belastingen, zoals de toeristenbelasting, kunnen voor afzonderlijke gemeenten wel een grote rol spelen, maar voor het gros van de gemeenten is dat niet het geval. Voor zowel krimp- als groeigemeenten groeide de opbrengst van de niet-OZB belastingen in de periode 2005-2009 met gemiddeld slechts drie of vier euro per inwoner. De enige opmerkelijke ontwikkelingen waren enkele forse opbrengststijgingen bij de toeristenbelasting in enkele gemeenten. Daarom laten we deze belastingen hier verder buiten beschouwing, en concentreren we ons op de OZB. Demografische ontwikkelingen kunnen op twee manieren invloed uitoefenen op de OZB-grondslag. In de eerste plaats is er een volume-effect. Een structurele daling van het aantal huishoudens en een daling van de bedrijvigheid kan tot sloop leiden. Een daling van het aantal woon- of bedrijfsruimten leidt tot een lagere belastinggrondslag. In de tweede plaats kan de waarde van de (overblijvende) onroerende zaken dalen. Dat is niet alleen zo als het aantal huishoudens afneemt. De vraag naar woningen is mede afhankelijk van het opleidingsniveau van de bevolking, dat immers indirect bepaalt

hoeveel men aan wonen kan uitgeven. Het zijn meestal juist de hoger opgeleiden die wegtrekken uit krimpgemeenten. Dat leidt tot een neerwaartse druk op de prijzen (Eichholz en Lindenthal, 2008).

In beide gevallen – sloop en waardedaling - wordt de daling van de belastinggrondslag deels gecompenseerd door een hogere algemene uitkering. De waarde van woonruimten wordt voor 80 procent gecompenseerd, die van niet-woningen voor 70 procent. Belangrijk is verder dat de compensatie niet plaatsvindt tegen de in de getroffen gemeente geldende tarieven, maar tegen de zogeheten rekentarieven. Die zijn ongeveer gelijk aan de gemiddelde OZB-tarieven. Heeft een gemeente hogere tarieven, dan wordt dus een kleiner deel van de belastingderving gecompenseerd. Bij gemeenten met relatief lage tarieven kan de compensatie vrijwel volledig zijn.

Ten slotte is het belangrijk om te realiseren dat de waarde van onroerende zaken niet meer is dan een grondslag om de lasten van de OZB te verdelen. Gemeenten gaan doorgaans uit van de gewenste opbrengst, en berekenen dan aan de hand van de grondslag het daarvoor benodigde tarief. De langdurige stijging van de waarde van onroerende zaken in de afgelopen periode heeft immers niet geleid tot een evenredige stijging van de OZB-opbrengst. Een daling van de grondslag in krimpgemeenten zal dan ook eerder tot een hoger tarief leiden dan tot een lagere opbrengst.

Al met al is er dus geen aanleiding te veronderstellen dat er een sterke relatie bestaat tussen bevolkingsontwikkeling en OZB-opbrengst.

FEITELIJKE ONTWIKKELING

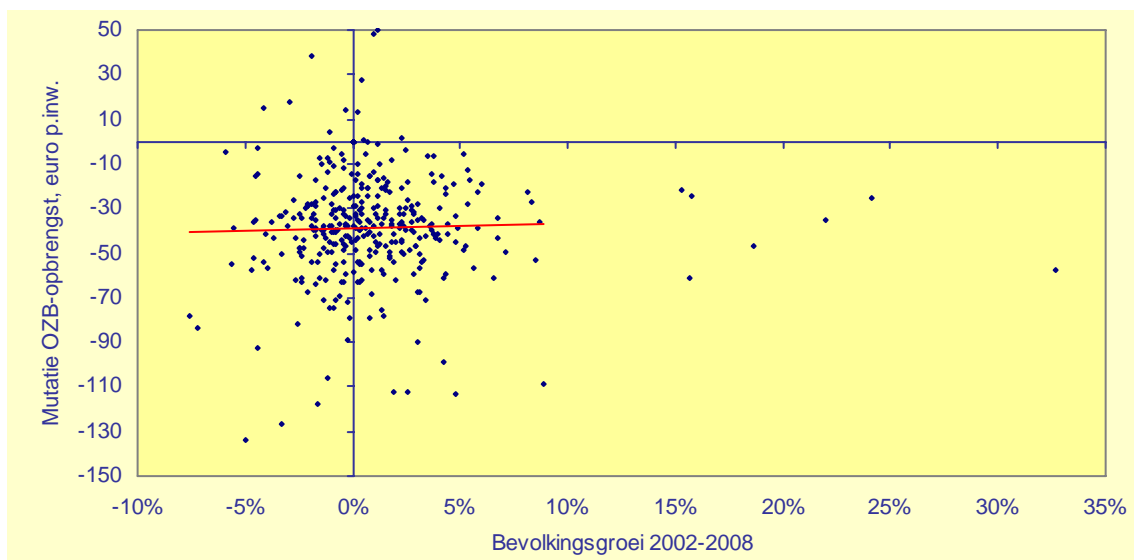
Dit wordt bevestigd door de cijfers. In de meeste gemeenten daalde de OZB-opbrengst, als gevolg van het afschaffen van de OZB voor gebruikers van woningen in 2006. Gemiddeld bedroeg de opbrengstdaling in de onderzochte gemeenten 16 procent (35 euro per inwoner). In krimpgemeenten ging het om 18 procent (38 euro), in groeigemeenten om 15 procent (34 euro). De verschillen tussen beide groepen zijn dus niet zo groot. De geringere opbrengstachteruitgang in groeigemeenten hangt deels natuurlijk samen met uitbreiding van het woningbestand. Tussen individuele gemeenten bestaan wel grote verschillen. Dat toont figuur 3, die laat zien met welk percentage de OZB-opbrengst in de onderzochte gemeenten steeg, in relatie tot de bevolkingsontwikkeling. Gemeenten waar de bevolking toenam zagen de OZB vaak wel wat minder dalen dan andere gemeenten, maar dit was in lang niet alle gevallen zo.

Figuur 4 zet de groei van de OZB per inwoner uit tegen de bevolkingsgroei. Tussen beide grootheden blijkt geen verband van betekenis te bestaan: de trendlijn is vrijwel horizontaal.

Figuur 3. De mutatie van de OZB-opbrengst in 2005-2009



Figuur 4. De mutatie van de OZB-opbrengst, euro per inwoner, in 2005-2009



CONCLUSIE

Een dalende bevolking hoeft niet te leiden tot een lagere OZB-opbrengst per inwoner. In de praktijk lijkt daarvan ook geen sprake.

4.4. Overige inkomsten

VERWACHTING

Onder overige inkomsten verstaan we opbrengsten uit bedrijfsmatige activiteiten (begrotingsfuncties handel en ambacht, industrie, nutsbedrijven en grondexploitatie) en financiële middelen (opbrengsten uit geldleningen en uit overige financiële middelen). Financiële middelen zijn ongevoelig voor lokale demografische ontwikkelingen, zolang die maar niet leiden tot een lager belegd bedrag. Opbrengsten uit grondexploitatie hangen op meer directe wijze af van de mate waarin de bevolking,

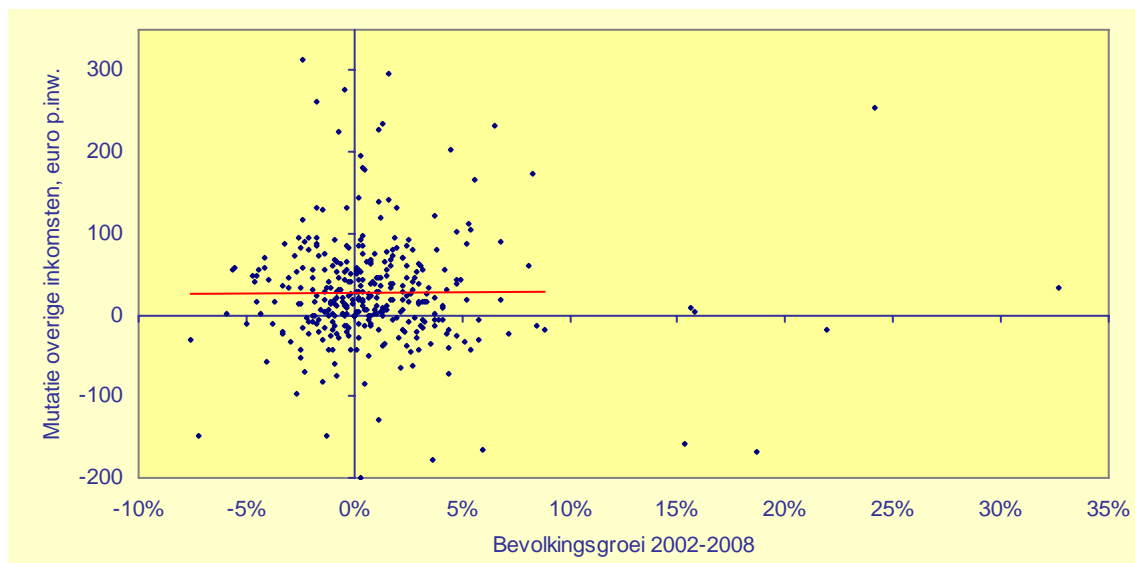
en vooral het aantal huishoudens, groeit. Krimpende gemeenten zullen niet of nauwelijks opbrengsten kunnen genereren uit grondexploitatie.

FEITELIJKE ONTWIKKELING

In de onderzochte gemeenten stegen de overige inkomsten met gemiddeld 28 euro per inwoner. Krimpgemeenten ondervonden een groei van slechts 9 euro per inwoner (gewogen gemiddelde). Voor deze groep daalden, opmerkelijk genoeg, de inkomsten uit financiële middelen. De inkomsten uit bedrijfsmatige activiteiten, waar ook bouwgrondexploitatie onder valt, liepen op met 15 euro per inwoner. Afnemende inkomsten uit bouwgrondexploitatie (gemiddeld met 1 euro per inwoner) werden ruimschoots gecompenseerd door toenemende inkomsten uit de overige bedrijfsmatige activiteiten. Groeigemeenten zagen hun overige middelen bovengemiddeld stijgen: met 39 euro per inwoner, waarvan 25 euro uit bedrijfsmatige activiteiten en 14 euro uit financiële middelen.

Omdat de overige inkomsten in sommige jaren zeer laag kunnen zijn en in andere wat hoger, vertoont de procentuele groei van deze inkomsten wilde uitschieters. Daarom tonen we hier geen figuur die de procentuele stijging laat zien. Figuur 5 toont de stijging van de overige inkomsten per inwoner. De figuur laat geen verband zien: de overige inkomsten nemen in groeigemeenten over het geheel genomen evenzeer toe als in krimpgemeenten.

Figuur 5. De mutatie van de overige eigen inkomsten, euro per inwoner, in 2005-2009



Dat lijkt misschien in tegenspraak met de conclusie uit de vorige alinea, dat groeigemeenten hun overige inkomsten gemiddeld meer zagen oplopen, maar dat is niet zo. De gemiddelde toename van de overige eigen inkomsten lag in groeigemeenten weliswaar hoger, maar dit betreft een gewogen gemiddelde, waarin grote gemeenten zwaarder wegen en waarin de mate van bevolkingsgroei (zolang die maar positief is) geen rol speelt. Figuur 5, waarin elke gemeenten even zwaar weegt en de mate van bevolkingsgroei juist wel een rol speelt, laat zien dat er op

gemeenteniveau geen verband zichtbaar is tussen bevolkingsgroei en de groei van de overige eigen inkomsten. Hieruit blijkt hoe misleidend gemiddelden kunnen zijn.

CONCLUSIE

Ook de ontwikkeling van de overige inkomsten blijkt niet of nauwelijks verband te houden met de bevolkingsgroei.

4.5. Conclusie

Er zijn geen aanwijzingen dat de algemene middelen (vrij besteedbare inkomsten) zich voor krimpgemeenten nadelig ontwikkelen in vergelijking met andere gemeenten. De *algemene uitkering* neemt per inwoner gemeten voor krimpgemeenten meer toe dan voor andere gemeenten. Dat hangt samen met de slechtere sociale structuur in krimpgemeenten, waarmee het verdeelstelsel van de algemene uitkering rekening houdt. De *OZB-opbrengst* stijgt weliswaar meer in groei- dan in krimpgemeenten, maar per inwoner gemeten is er geen verband tussen OZB-opbrengst en bevolkingsgroei. De groei van de *overige inkomsten* blijven per inwoner gemeten in krimpgemeenten gemiddeld wel wat achter. Op gemeenteniveau is echter geen verband zichtbaar tussen bevolkingsgroei en de oploop van de overige eigen middelen.

Een analyse waarbij naar afzonderlijke gemeenten wordt gekeken maakt duidelijk dat het vergelijken van gemiddelden voor inkomsten bij krimpgemeenten met die bij groeigemeenten weinig zinvol is. Dat komt doordat de verschillen *binnen* beide groepen zeker zo groot zijn als de verschillen *tussen* de groepen.

5. Uitgaven

5.1. Inleiding

Een daling van het aantal inwoners van een gemeente leidt normaal gesproken tot een daling van de exploitatielasten. Rob en Rfv (2008) benadrukken dat deze daling doorgaans minder dan proportioneel is: de uitgaven nemen minder af dan de bevolking. Dat komt doordat een groot deel van de uitgaven wordt veroorzaakt door vaste kosten, die op korte termijn onafhankelijk zijn van de schaal van de productie. Dit verschijnsel wordt kostenremanentie genoemd. Het valt dus te verwachten dat bevolkingskrimp aanvankelijk leidt tot hogere kosten per inwoner.¹⁵ Op termijn kunnen de vaste kosten op een lager niveau worden gebracht, bijvoorbeeld door bestaande voorzieningen te vervangen door voorzieningen met een lagere capaciteit en daardoor lagere exploitatiekosten.

Het sluiten van voorzieningen voordat hun afschrijvingstermijn is beëindigd leidt tot extra kapitaallasten. Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) schrijft dan onmiddellijke afschrijving voor tot de restwaarde, die in veel gevallen nul zal zijn. Die afschrijving komt ten laste van het betreffende boekjaar.

Hiernaast zullen gemeenten door demografische ontwikkelingen moeten investeren in voorzieningen die passen bij bijvoorbeeld een oudere bevolking. Wellicht zal ook de woningvoorraad moeten worden geherstructureerd. Met name na-oorlogse wijken zullen te kampen krijgen met leegstand, zodat een deel zal moeten worden gesloopt en vervangen door nieuwbouw of groen. Rob en Rfv (2008) stellen dat deze opgave de draagkracht van veel gemeenten te boven zal gaan.

Kostenremanentie, aanpassingen van het soort aangeboden voorzieningen en herstructurering van de woningvoorraad zullen niet bij alle uitgavencategorieën een rol spelen. Wij concentreren ons in dit hoofdstuk dan ook op onderwijs, ruimtelijke ordening en volkshuisvesting, en recreatieve voorzieningen. Onze analyse van deze uitgavencategorieën bestaat uit drie delen. Allereerst vergelijken we de gemiddelde uitgavenontwikkeling bij krimpgemeenten met die bij groeigemeenten en die bij alle gemeenten samen. Vervolgens geven we de verandering van de netto uitgaven voor afzonderlijke gemeenten grafisch weer, en kijken we of deze mutatie verschilt tussen groei- en krimpgemeenten. Vervolgens bespreken we de mutatie van de uitgaven voor vijf afzonderlijke krimpgemeenten en vijf vergelijkbare controlegemeenten in meer detail. Hierbij maken we gebruik van informatie uit beleidsstukken van de betreffende gemeenten en van telefonisch verkregen informatie.

De in dit hoofdstuk geanalyseerde uitgaven betreffen steeds de *netto* uitgaven, ofwel de uitgaven per begrotingsfunctie gecorrigeerd voor de op deze functie ontvangen specifieke inkomsten, waaronder specifieke uitkeringen. In het vervolg van dit hoofdstuk wordt dit echter afgekort tot uitgaven, tenzij het netto karakter van de uitgaven een sterke rol speelt in de verklaring van de uitkomsten.

¹⁵ Wij gebruiken in dit rapport de termen “uitgaven” en “kosten”, terwijl de term “lasten” boekhoudkundig in veel gevallen zuiverder zou zijn. Wij gaan er echter van uit dat de gemiddelde lezer dit onderscheid niet maakt.

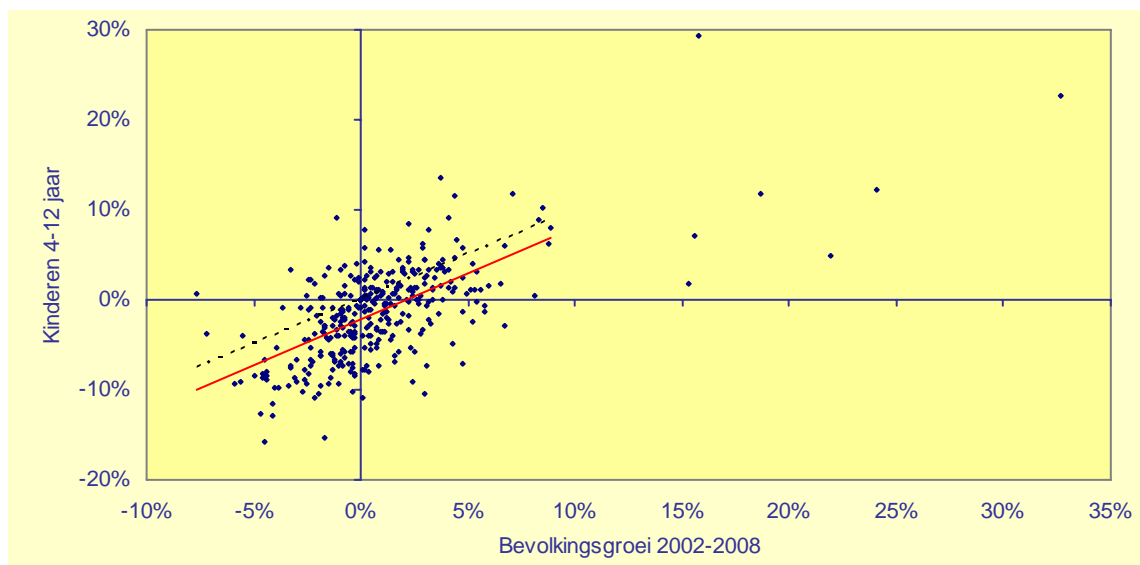
5.2. Onderwijs

INLEIDING

Wanneer de bevolking afneemt komen er meestal ook minder leerlingen. Dat wil niet zegen dat de kosten navenant afnemen. Een schoolgebouw waar minder leerlingen gebruik van maken kost niet opeens minder geld. Daarom beschouwen we hier de uitgaven aan onderwijs. We splitsen die uit in huisvestingslasten (53 procent van de onderwijslasten in de onderzochte gemeenten) en overige lasten.

Voordat we de uitgavenontwikkeling bespreken kijken we even naar de ontwikkeling van de doelgroep van het onderwijs: het aantal kinderen. Figuur 6 laat zien dat het aantal kinderen van basisschoolleeftijd ongeveer net zo veel groeit of daalt als het aantal inwoners.¹⁶ De helling van de doorgetrokken rode lijn geeft de groei weer van het aantal kinderen. De helling van de zwarte stippellijn (een 45-gradenlijn) geeft de groei weer van het aantal inwoners. Beide lijnen zijn vrijwel parallel, wat wijst op een gelijke groeivoet. Wel bestaan in individuele gemeenten aanzienlijke verschillen tussen de bevolkingsgroei en de groei van het aantal kinderen: sommige punten liggen ver af van de rode trendlijn.

Figuur 6. De ontwikkeling van het aantal kinderen van basisschoolleeftijd (doorgetrokken lijn) en de bevolkingsgroei (stippellijn), 2005-2009



GEMIDDELDE ONTWIKKELING

Voor alle onderzochte gemeenten samen stijgen de uitgaven aan onderwijshuisvesting in de periode 2005-2009 met 11 euro per inwoner. Bij krimpgemeenten is dit gemiddeld 12 euro, bij groeigemeenten 11 euro. Dit suggereert een minimaal verschil, maar we hebben eerder al gezien dat gemiddelden vaak weinig zeggen.

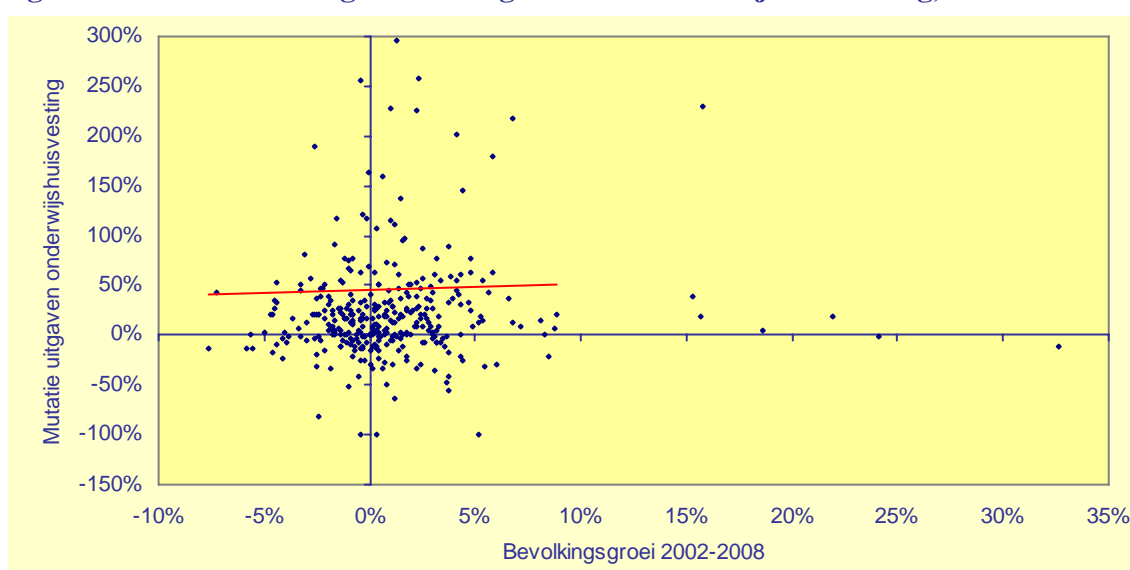
¹⁶ We laten het aantal kinderen van basisschoolleeftijd zien, omdat die meestal in de eigen gemeente naar school gaan. In het voortgezet onderwijs is dat in mindere mate het geval. Overigens vallen ook de uitgaven van volwasseneneducatie onder de hier onderzochte onderwijslasten.

De overige uitgaven aan onderwijs nemen gemiddeld toe met 5 euro per inwoner. Voor krimpgemeenten is dit 1 euro, en voor groeigemeenten 7 euro.

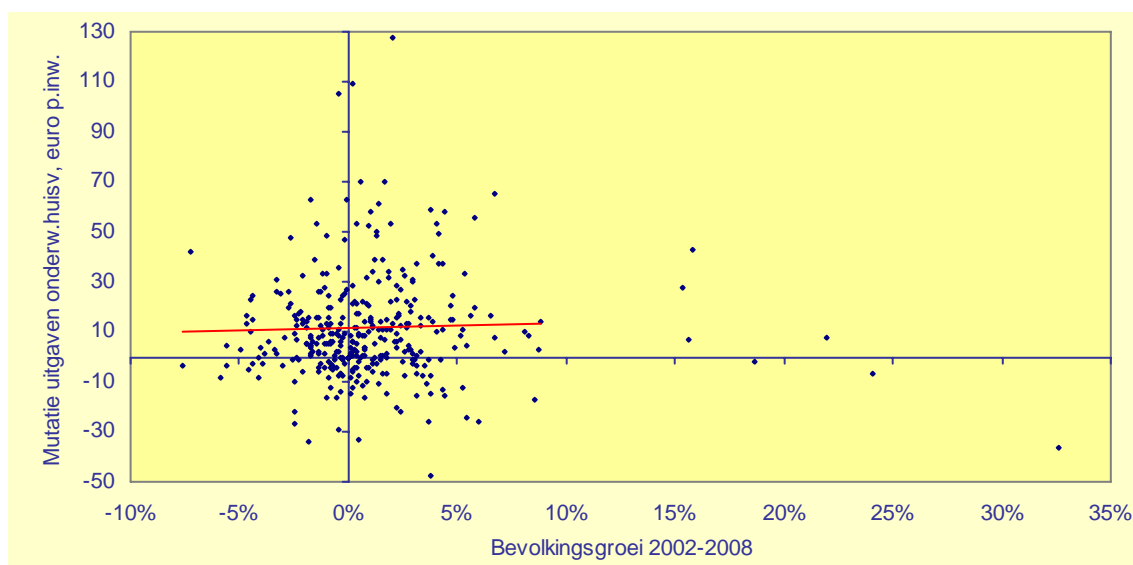
ONTWIKKELING BIJ AFZONDERLIJKE GEMEENTEN

Figuur 7 laat zien dat de uitgaven voor onderwijshuisvesting per gemeente een zeer uiteenlopende groei te zien gaven. Het beeld voor krimpgemeenten verschilt echter niet noemenswaardig van dat voor groeigemeenten. De trendlijn toont wel een licht stijgend verband. Beschouwen we de toename van de uitgaven per inwoner, dan krijgen we een soortgelijke uitkomst (figuur 8). Ook hier is het verband met bevolkingsgroei gering. De trendlijn loopt nu zeer licht op. Het is dus niet zo dat de uitgaven per inwoner aan onderwijshuisvesting in krimpgemeenten doorgaans sterker stijgen.

Figuur 7. De ontwikkeling van de uitgaven aan onderwijshuisvesting, 2005-2009

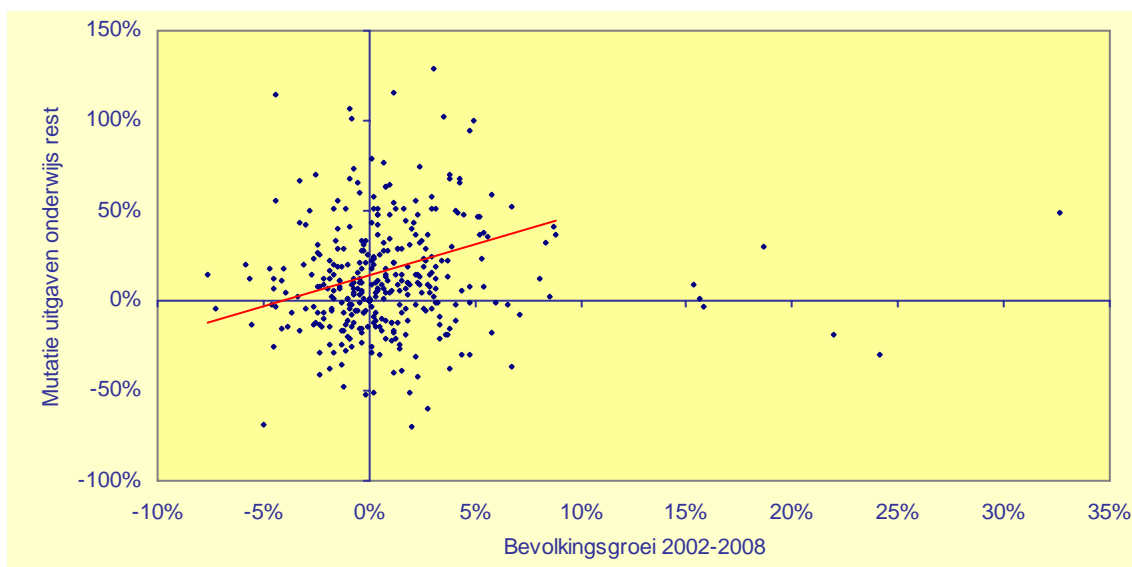


Figuur 8. De ontwikkeling van de uitgaven aan onderwijshuisvesting, euro per inwoner, in 2005-2009

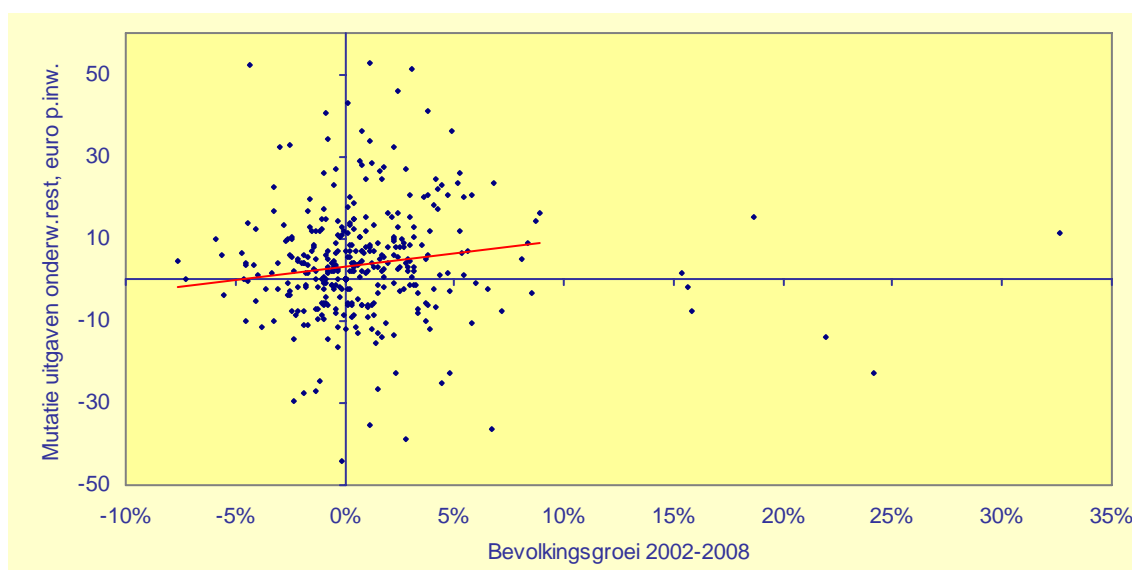


De niet-huisvestingsgebonden onderwijsuitgaven zijn in groeiende gemeenten duidelijk sterker gestegen dan in krimpende gemeenten (figuur 9). Dit is zoals verwacht, aangezien deze uitgaven een directer verband kennen met de omvang van de doelgroep. Het aantal kinderen volgt in het algemeen dezelfde ontwikkeling als het aantal inwoners (zie figuur 6). Ook de ontwikkeling van deze uitgaven per inwoner kent een stijgend verloop (figuur 10), al stijgt de trendlijn hier minder sterk. In krimpende gemeenten lopen deze uitgaven per inwoner dus wat minder op dan in groeiende gemeenten.

Figuur 9. De ontwikkeling van de niet-huisvestingsgebonden onderwijsuitgaven in 2005-2009



Figuur 10. De ontwikkeling van de niet-huisvestingsgebonden onderwijsuitgaven, euro per inwoner, in 2005-2009



CASE STUDIES

Een vergelijking van begrotingscijfers, hoe interessant ook, levert geen zicht op de achterliggende processen. Daarom bekijken we nu een klein aantal gemeenten wat meer van dichtbij. Tabel 2 toont de ontwikkeling van de onderwijsuitgaven voor een groep gekrompen gemeenten, en voor een controlegroep van vergelijkbare gemeenten die niet zijn gekrompen.¹⁷ Net als in de figuren zijn niet alleen aanzienlijke verschillen te zien tussen deze groepen, maar ook binnen deze groepen. Hieronder bespreken wij de cijfers uit tabel 2 in detail, waarbij steeds de vraag voorop staat in hoeverre zij een relatie hebben met de bevolkingsontwikkeling.

Tabel 2. Mutatie gemeentelijke onderwijsuitgaven per inwoner, 2005-2009

	Bevolkings- ontwikkeling	Onderwijshuisvesting		Onderwijs exclusief huisvesting	
	%	Euro per inwoner	%	Euro per inwoner	%
Krimpgemeenten					
Delfzijl	-5,9	-8	-13	10	20
Eemshard	-3,0	7	12	32	42
Appingedam	-2,5	-27	-31	33	70
De Marne	-4,4	25	54	52	114
Winschoten	-2,1	15	16	5	12
<i>Gemiddeld</i>	-3,6	2	8	26	52
Controlegroep					
Het Bildt	4,8	15	25	-23	-30
Harlingen	0,2	109	6.293	-72	-51
Nijefurd	1,1	14	29	-7	-12
Bolsward	3,8	58	89	6	22
Sneek	2,2	9	9	32	56
<i>Gemiddeld</i>	2,4	41	1.289	-13	-3

Onderwijshuisvestingsuitgaven

In twee van de vijf krimpgemeenten in tabel 2 dalen de uitgaven aan onderwijshuisvesting, in de andere drie nemen deze uitgaven toe. De controlegemeenten laten allemaal een groei zien van de uitgaven aan onderwijshuisvesting. In twee gevallen is sprake van sterke groei. Bij nadere beschouwing blijken de verschillen tussen beide groepen gemeenten echter geen verband te houden met de bevolkingsontwikkeling.

De sterkste daling doet zich voor in Appingedam. Deze daling wordt echter niet veroorzaakt door de krimpende bevolking van deze gemeente. De uitgaven dalen omdat wordt geanticipeerd op een nieuwe brede school die in nieuwe panden zal worden gehuisvest, die van woningcorporaties zullen worden gehuurd. Omdat wordt geanticipeerd op de vervanging van de oude schoolgebouwen, wordt minder besteed aan het onderhoud daarvan. Daarnaast worden minder investeringen gedaan in bestaande lokalen om bijvoorbeeld onderwijsvernieuwend ICT-toepassingen te faciliteren.

¹⁷ De keuze van de onderzochte gemeenten wordt verantwoord in Bijlage 1. Daar vindt u ook enkele demografische kenmerken van deze gemeenten.

De uitgaven aan onderwijshuisvesting in krimpgemeente Delfzijl dalen door het uitstellen van investeringen. In de begroting van 2005 waren kapitaallasten geraamd in verband met de nog te realiseren bouw van een brede school. Deze investering is echter uitgesteld. Daarom zijn deze kapitaallasten in 2009 niet meer in de begroting opgenomen.

De opvallende stijging (met 6.293 procent) van de uitgaven aan onderwijshuisvesting in controlegemeente Harlingen komt door het opnieuw huisvesten van bijna alle basisscholen in Harlingen tussen 2002 en 2008, conform een recent integraal huisvestingsplan (IHP).

Een andere opvallende stijging van de uitgaven aan onderwijshuisvesting vindt plaats in controlegemeente Bolsward. Ook in Bolsward stijgen de uitgaven vanwege de modernisering van de onderwijshuisvesting conform een recent IHP (vastgesteld in 2005).

Niet-huisvestingsgebonden onderwijsuitgaven

De niet-huisvestingsgebonden onderwijsuitgaven nemen gemiddeld toe in de vijf krimpgemeenten, terwijl deze afnemen in de vijf groeigemeenten. Wel geldt ook voor de niet-huisvestingsgebonden onderwijsuitgaven dat de spreiding binnen de groepen zeer groot is.

De sterkste stijging van de niet-huisvestingsgebonden onderwijsuitgaven vindt plaats in krimpgemeente De Marne. Deze stijging wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door de stijging van de post “Gemeenschappelijke baten en lasten van het onderwijs”.¹⁸ De stijging wordt veroorzaakt door de bouw van een multifunctionele accommodatie. In deze accommodatie worden scholen, een bibliotheek en een kindertheater ondergebracht. Door het gemeenschappelijk karakter van deze accommodatie drukken de bijbehorende lasten op de functie “Gemeenschappelijke baten en lasten van het onderwijs”, en vallen zij buiten de post onderwijshuisvesting.

Net als in De Marne kan de stijging van de niet-huisvestingsgebonden onderwijsuitgaven in krimpgemeente Eemsmond ook grotendeels worden verklaard door de kosten van een multifunctioneel gebouw dat door meerdere scholen wordt gebruikt. Een klein deel van de stijging van niet-huisvestingsgebonden uitgaven in Eemsmond kan verder worden verklaard door de kapitaallasten van investeringen in de beveiliging van scholen.

De stijging van de niet-huisvestingsgebonden onderwijsuitgaven in Appingedam en Sneek wordt mede veroorzaakt door de ontwikkelingskosten van de brede school.

¹⁸ De niet-huisvestingsgebonden onderwijsuitgaven bevatten naast niet-huisvestingsgebonden onderwijsuitgaven van verschillende typen scholen (openbaar basisonderwijs, bijzonder onderwijs, openbaar voortgezet onderwijs etc.) ook de uitgaven aan de post “Gemeenschappelijke baten en lasten van het onderwijs”. Zoals de naam van deze post al aangeeft zijn dit baten en lasten die niet kunnen worden toegerekend aan één type school. De post omvat echter niet alleen uitgaven aan zaken als onderwijsbegeleiding, onderwijsontwikkeling, onderwijsinspecties en schoolmusea, maar ook uitgaven aan accommodaties die niet aan één type school kunnen worden toegerekend. Hierdoor kunnen kapitaallasten van bijvoorbeeld multifunctionele schoolgebouwen onderdeel uitmaken van deze post, zodat de door ons geanalyseerde post niet-huisvestingsgebonden onderwijsuitgaven toch deels kunnen bestaan uit huisvestingsuitgaven.

Ook in Delfzijl stijgen de niet-huisvestingsgebonden onderwijsuitgaven vanwege een stijging van de uitgaven aan de post “Gemeenschappelijke baten en lasten van het onderwijs”. Voor Delfzijl geldt echter niet dat deze stijging kan worden verklaard door de bouw van een multifunctioneel gebouw. In Delfzijl stijgen de uitgaven aan deze post vanwege hogere loonkosten, die samenhangen met zowel een uitbreiding van de formatie als een stijging van het gemiddelde salaris. De uitbreiding van de formatie was onder meer nodig in verband met leerplichttaken en taken met betrekking tot het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid.

De grootste daling van de niet-huisvestingsgebonden onderwijsuitgaven vindt plaats in krimpgemeente Harlingen. Deze daling is toe te schrijven aan de post “Gemeenschappelijke baten en lasten van het onderwijs” en heeft een boekhoudkundige oorzaak.¹⁹

Samenvattend kunnen we stellen dat de bevolkingsontwikkeling geen rol van betekenis speelt bij de verklaring van grote verschillen in de ontwikkeling van de onderwijsuitgaven van de gemeenten in tabel 2. Uitschieters worden met name veroorzaakt door de timing van nieuwbouw, groot onderhoud en de modernisering van gebouwen.

5.3. Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting

OVERZICHT

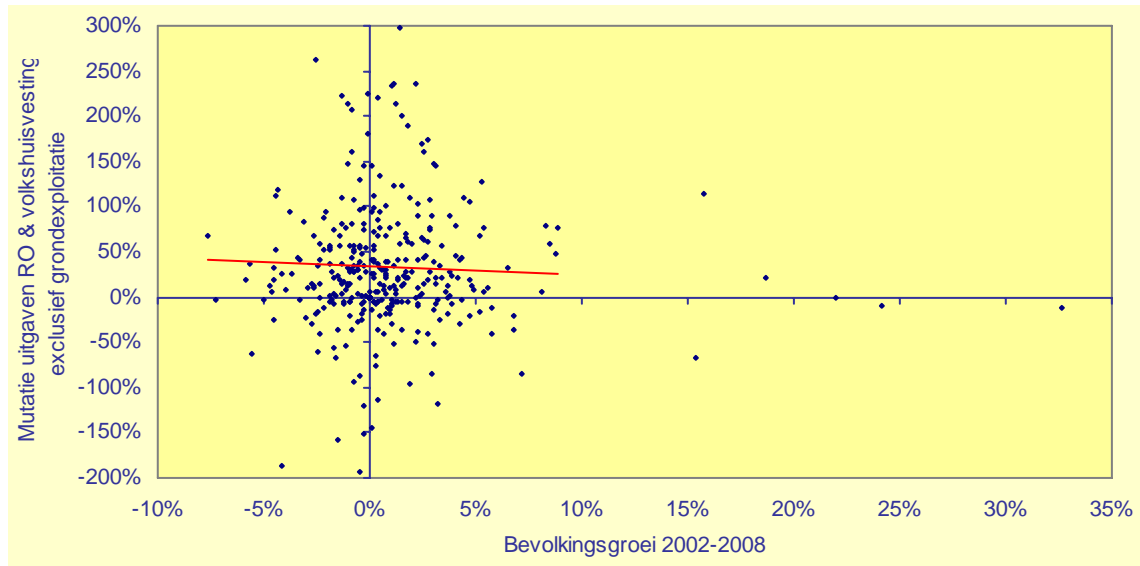
Een krimpende bevolking heeft een verandering tot gevolg van de vraag naar woonruimte. Huishoudens worden kleiner, waardoor kleinere woonruimte meer in trek zal zijn. In sommige gemeenten komen minder huishoudens, zodat er wellicht moet worden gesloopt. Daarom analyseren we hier de uitgaven aan ruimtelijke ordening en volkshuisvesting.²⁰

Voor alle onderzochte gemeenten samen stijgen de uitgaven aan ruimtelijke ordening en volkshuisvesting in de periode 2005-2009 met 7 euro per inwoner. Bij krimpgemeenten is dit gemiddeld 5 euro, bij groeigemeenten 8 euro. Figuur 11 laat zien dat er vrijwel geen verband bestaat tussen de toename van deze uitgaven en de bevolkingsgroei. Per inwoner gemeten ligt de uitgavengroei in krimpgemeenten iets lager dan in groeigemeenten, getuige de rode lijn in figuur 12. Ook hier is het verband niet sterk.

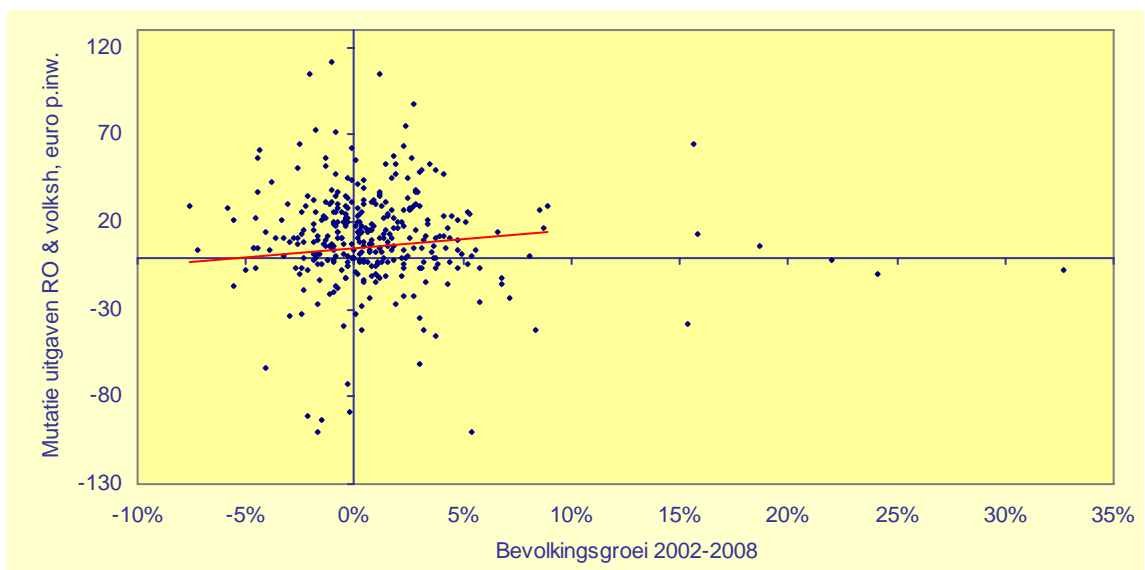
¹⁹ Tot en met 2005 werd de reservering van middelen voor onderwijshuisvesting gedaan via een dotatie aan de voorziening onderwijshuisvesting via de functie zelf (via functie 480: “Gemeenschappelijke baten en lasten van het onderwijs”). Met ingang van 2006 is deze voorziening echter omgezet in een reserve onderwijshuisvesting en vindt deze reservering van middelen niet meer via functie 480 plaats, maar via functie 980: “Mutaties reserves die verband houden met de hoofdfuncties 0 tot en met 9”.

²⁰ De functie Bouwgrondexploitatie blijft hier buiten beschouwing. Die is opgenomen in de overige inkomsten, die in het vorige hoofdstuk zijn onderzocht.

Figuur 11. De ontwikkeling van de uitgaven aan ruimtelijke ordening en volkshuisvesting in 2005-2009



Figuur 12. De ontwikkeling van de uitgaven aan ruimtelijke ordening en volkshuisvesting, euro per inwoner, in 2005-2009



CASE STUDIES

Teneinde de achtergronden van de mutaties in uitgaven aan ruimtelijke ordening en volkshuisvesting te onderzoeken vergelijken we de mutatie bij vijf krimpgemeenten met die bij vijf vergelijkbare controlegemeenten in meer detail.

Tabel 3 laat een sterk gevarieerd beeld zien. De gemeentelijke uitgaven aan ruimtelijke ordening en volkshuisvesting stijgen in de krimpgemeenten gemiddeld met 101 procent (54 euro per inwoner), terwijl deze in de controlegroep juist dalen (met 7 procent, of 1 euro per inwoner). Echter, ook binnen de twee groepen varieert de mutatie van de uitgaven sterk. Het meest in het oog springend zijn de stijging van de uitgaven in krimpgemeenten Appingedam (met 262 procent), De Marne (119 procent)

en Winschoten (95 procent). Verder valt de daling van deze uitgaven in controlegemeente Sneek op (met 50 procent).

Wanneer deze mutaties in meer detail worden bekeken blijken de grote verschillen – net als bij de onderwijsuitgaven – sterk afhankelijk te zijn van de timing van lokale projecten.

Tabel 3. Mutatie gemeentelijke uitgaven ruimtelijke ordening en volkshuisvesting per inwoner, 2005-2009

	Euro per inwoner	%
Krimp gemeenten		
Delfzijl	28	19
Eemsmond	9	10
Appingedam	65	262
De Marne	62	119
Winschoten	104	95
<i>Gemiddeld</i>	54	101
Controlegroep		
Het Bildt	10	20
Harlingen	-1	-5
Nijefurd	-3	-3
Bolsward	0	2
Sneek	-11	-50
<i>Gemiddeld</i>	-1	-7

De stijging van de uitgaven aan ruimtelijke ordening en volkshuisvesting in Appingedam komt voornamelijk voort uit hogere uitgaven aan de posten “Stads- en dorpsvernieuwing” en “Overige volkshuisvesting”. Deze worden hoofdzakelijk veroorzaakt door de toegenomen ambtelijke tijd die wordt besteed aan planvorming en algemene voorbereiding in verband met herstructurering.²¹ Het gaat hierbij echter niet om herstructurering in verband met teruglopende bevolkingsaantallen, maar om het moderniseren van de woningvoorraad. Verouderde vaak kleine woningen (bijvoorbeeld portiekwoningen) worden gesloopt en vervangen door grotere woningen (bijvoorbeeld appartementen met lift en twee onder één kap woningen). Onder de nieuw te bouwen woningen bevinden zich ook nultredewoningen die vanwege de vergrijzende bevolking worden gebouwd.

De hogere uitgaven aan ruimtelijke ordening in De Marne worden veroorzaakt door de zogenaamde “winkelconcentratie”. Dit is een project waarbij verschillende panden zijn aangekocht om winkels met daarboven woningen te realiseren.

De stijging van de gemeentelijke uitgaven aan ruimtelijke ordening en volkshuisvesting in Winschoten wordt met name veroorzaakt door de hogere lasten in 2009 met betrekking tot de stads- en dorpsvernieuwing. In dat jaar zijn verschillende investeringsprojecten in één keer gedekt uit de verschillende bestemmingsreserves.²²

²¹ Het gaat hierbij dus alleen om de toegenomen ambtelijke tijd, niet om uitgaven vanwege de aanleg van wegen, riolering en groenvoorzieningen, deze uitgaven worden namelijk elders geboekt (als investering of onder de verschillende andere producten).

²² Het gaat ondermeer om de projecten “Herinrichting Marktplaats” en “Realisering project Zuid”.

De stijging van de netto uitgaven aan ruimtelijke ordening en volkshuisvesting in Delfzijl is niet uitzonderlijk, maar dit komt mede door de daling van de netto uitgaven bij bouwvergunningen, door de verhoging van de bouwleges. De netto uitgaven aan “ruimtelijke ordening” en “overige volkshuisvesting” stijgen wel. Deze stijgingen komen echter niet voort uit de gevolgen van de bevolkingskrimp. De netto uitgaven aan ruimtelijke ordening stijgen voornamelijk doordat in 2009 eenmalige kosten zijn geboekt vanwege het opstellen van een structuurvisie en het actualiseren van bestemmingsplannen. Deze kosten deden zich niet voor in 2005. De stijging van de uitgaven aan “overige volkshuisvesting” in Delfzijl wordt veroorzaakt door de stijging van de loonkosten. Deze zijn gestegen doordat de lonen met circa 15 procent opliepen, doordat de formatie is uitgebreid in verband met het algemene volkshuisvestingsbeleid, en in verband met de verlening en handhaving van bouwvergunningen.

De meest opvallende daling van de netto uitgaven aan ruimtelijke ordening en volkshuisvesting doet zich voor in Sneek. Dit heeft te maken met het netto karakter van de uitgaven en wordt veroorzaakt door omvangrijke inkomsten die in 2009 werden ontvangen op de post stads- en dorpsvernieuwing. Het gaat om een ISV-bijdrage van de rijksoverheid (Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing). Dit geld wordt echter niet volledig in 2009 uitgegeven, zodat zich een tijdelijke dip in de netto uitgaven voordoet.

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat de mutaties van de uitgaven aan ruimtelijke ordening en volkshuisvesting in tabel 3 voornamelijk samenhangen met de timing van lokale projecten. Een relatie met de bevolkingsontwikkeling is op lokaal niveau niet te vinden.

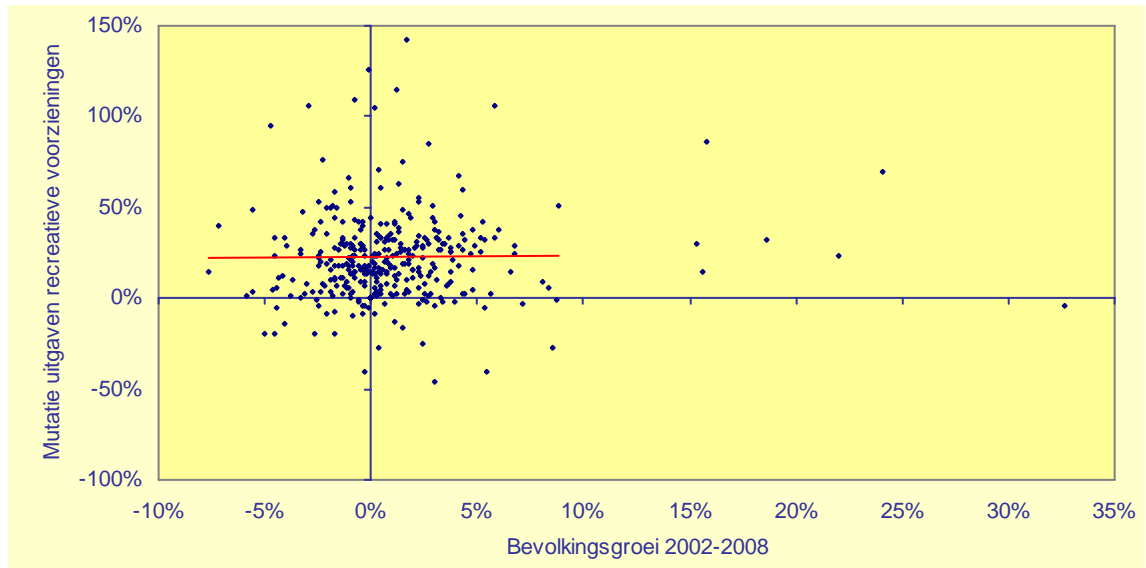
5.4. Recreatieve voorzieningen

OVERZICHT

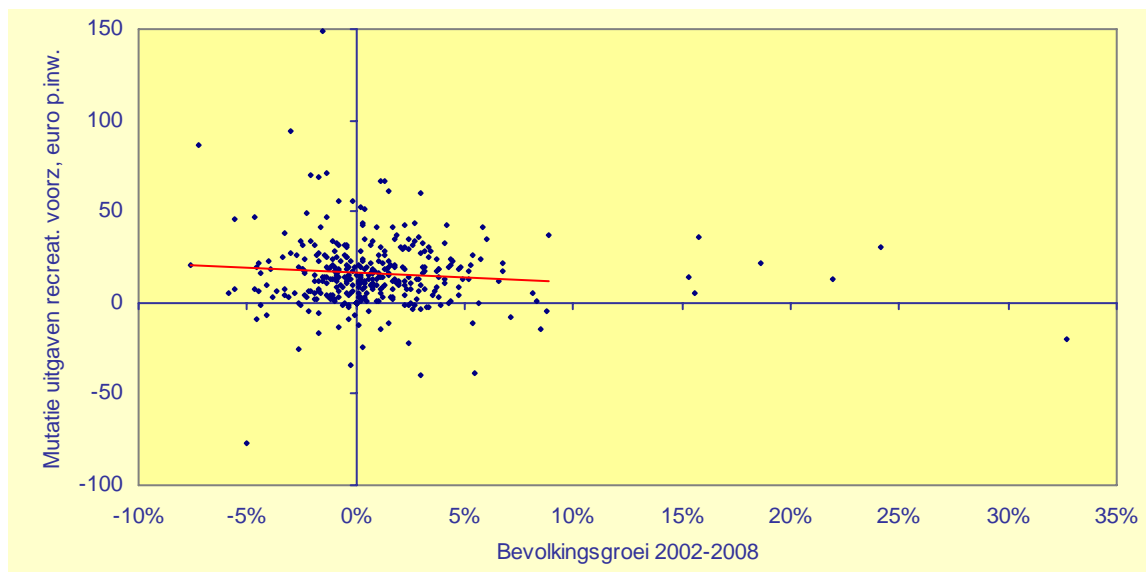
Bij een krimpende bevolking kan de capaciteit van recreatieve voorzieningen te groot worden voor de kleiner geworden bevolking. Het kost echter tijd om de capaciteit te verkleinen. Om na te gaan of dit voor krimp gemeenten tot hoge kosten leidt beschouwen we de uitgaven voor een aantal recreatieve voorzieningen. Hiervoor hebben we de volgende uitgavencategorieën samengenomen: openbare bibliotheken, sport, groene sportvelden en –terreinen en oudheidkunde/musea.

Bij alle onderzochte gemeenten samen stijgen de uitgaven aan recreatieve voorzieningen in de periode 2005-2009 met 14 euro per inwoner. Bij krimp gemeenten is de stijging met 13 euro per inwoner, één euro minder dan gemiddeld, terwijl groeigemeenten afgerond op het gemiddelde zitten. Het verschil is minimaal en de toename van de uitgaven lijkt opnieuw nauwelijks samen te hangen met de bevolkingsgroei. Dit wordt bevestigd door figuur 13, waarin de trendlijn vrijwel horizontaal loopt. Per inwoner gemeten neemt de toename van de uitgaven aan recreatieve voorzieningen enigszins af bij stijgende bevolkingsgroei, getuige de dalende rode lijn in figuur 14.

Figuur 13. De ontwikkeling van de uitgaven aan recreatieve voorzieningen in 2005-2009



Figuur 14. De ontwikkeling van de uitgaven aan recreatieve voorzieningen, euro per inwoner, in 2005-2009



CASE STUDIES

Tabel 4 laat een sterk gevarieerd beeld zien. De gemeentelijke uitgaven aan recreatieve voorzieningen stijgen in de krimpgemeenten gemiddeld met 30 procent, terwijl deze in de controlegroep gemiddeld met 19 procent stijgen. Wat echter opnieuw het meest opvalt, is de grote spreiding binnen de twee groepen en dan met name binnen de groep krimpgemeenten.

De meest opvallende stijging van de uitgaven komt voor rekening van krimp-gemeente Eemshoek. Bij nadere beschouwing blijkt dat deze stijging wordt veroorzaakt door de eenmalig zeer hoge uitgaven op de post “Sport” in 2009. Het gaat hierbij om een eenmalige bijdrage aan een stichting die verantwoordelijk is voor de verhuur van de

velden en van de ijsbaan. Deze gelden worden vervolgens door de stichting gebruikt voor de verbetering en uitbreiding van de kleedruimte van de voetballers en de ijsvereniging, alsmede voor de modernisering van de bestuursruimte van de voetbalvereniging.

Tabel 4. Mutatie gemeentelijke uitgaven recreatieve voorzieningen per inwoner, 2005-2009

	Euro per inwoner	%
Krimpgemeenten		
Delfzijl	6	1
Eemsmond	94	106
Appingedam	-1	-4
De Marne	16	11
Winschoten	34	36
<i>Gemiddeld</i>	30	30
Controlegroep		
Het Bildt	4	4
Harlingen	19	12
Nijefurd	16	17
Bolsward	24	26
Sneek	30	31
<i>Gemiddeld</i>	19	18

De uitgaven aan recreatieve voorzieningen dalen enigszins in krimpgemeente Appingedam. Dit komt echter niet doordat alle uitgaven evenredig worden beperkt om op deze wijze bijvoorbeeld de financiële gevolgen van de bevolkingskrimp op te vangen. De uitgaven aan sport en oudheidkunde en musea dalen, maar de uitgaven aan andere recreatieve voorzieningen (bibliotheek en groene sportvelden en -terreinen) stijgen juist.

In krimpgemeente Delfzijl stijgen de uitgaven aan recreatieve voorzieningen weinig. Navraag bij deze gemeenten leert echter dat dit vooral komt door een dubbeltelling in de begroting van 2005. Hierdoor lijken de voor 2005 begrote uitgaven hoger dan ze waren. Het gevolg is dat de uitgaven aan de post “Sport” ten onrechte lijken te dalen van 2005 op 2009. In werkelijkheid stijgen de begrote uitgaven aan recreatieve voorzieningen dus meer dan in tabel 4. Deze stijging wordt ondermeer veroorzaakt door de stijging van de uitgaven aan “Groene sportvelden en -terreinen”. Deze uitgaven stijgen ondermeer door de renovatie van sportvelden in 2009, maar ook door reguliere kostenstijgingen van de verschillende sportaccommodaties.

Samenvattend blijkt ook voor de uitgaven aan recreatieve voorzieningen te gelden dat opvallende mutaties van de uitgaven samenhangen met de timing van grote uitgaven of met de manier waarop zaken in de boekhouding worden verantwoord. Een relatie met de bevolkingsontwikkeling hebben wij niet gevonden.

5.5. Conclusie

Dit hoofdstuk vergelijkt de uitgaven op vier beleidsvelden waarbij een krimpende bevolking mogelijk tot (relatief) hogere uitgaven zou kunnen leiden. Wij hebben daarvoor echter geen aanwijzingen gevonden.

Tabel 5 laat zien dat krimpgemeenten als groep op drie van de vier onderzochte beleidsterreinen gemiddeld een lagere uitgavengroei per inwoner kenden dan

groeigemeenten. Bij onderwijshuisvesting ligt dit andersom, maar is het verschil erg klein.

Tabel 5. Mutatie gemeentelijke uitgaven (euro per inwoner), 2005-2009

	Gemiddeld	Krimpgemeenten	Groeigemeenten
Onderwijshuisvesting	11	12	11
Overig onderwijs	5	1	7
Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting	7	5	8
Recreatieve voorzieningen	14	13	14

Een grafische weergave op gemeenteniveau van de uitgavenontwikkeling op de vier afzonderlijke beleidsterreinen afgezet tegen de bevolkingsgroei laat zien dat vooral andere factoren dan de bevolkingsontwikkeling bepalend zijn voor het verloop van de uitgaven. Bij recreatieve voorzieningen laat de trendlijn zien dat de uitgaven per inwoner sterker toenemen naarmate de bevolking minder groeit (of meer daalt). Bij de andere drie onderzochte beleidsterreinen is dat niet het geval.

Een nadere beschouwing van de uitgavenontwikkeling in vijf krimpgemeenten en vijf gelijksoortige controlegemeenten laat zien dat opvallende uitgavenontwikkelingen doorgaans het gevolg zijn van boekhoudkundige eigenaardigheden of van de toevallige timing van investeringen. Een verband met de bevolkingsontwikkeling kwam nergens boven water.

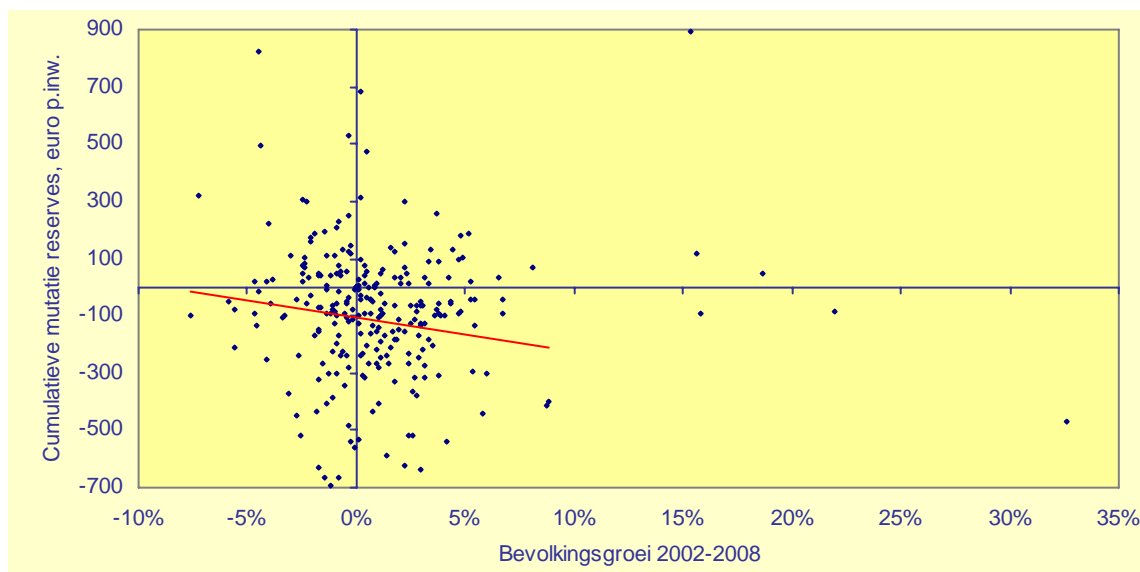
6. Reserves

6.1. Overzicht

Kostenremanentie in combinatie met achterblijvende inkomsten zou er toe kunnen leiden dat krimpgemeenten worden gedwongen om reserves in zetten om hun begroting sluitend te krijgen, of om hun reserves minder te laten groeien dan andere gemeenten. Daarom gaan wij het verloop na van het saldo van de functie Mutaties reserves, dat weergeeft welk bedrag ten bate of ten laste komt van de reserves.²³ Dit saldo telden wij op voor de jaren 2005 tot en met 2009. Het resultaat gebruiken wij als indicator voor de mate waarin gedurende die periode reserves zijn gebruikt om de begroting sluitend te krijgen.

Wanneer de mutatie van de reserves van krimpgemeenten wordt vergeleken met die van andere gemeenten, blijkt dat de begrote (gewogen) gemiddelde afname in krimpgemeenten met 185 euro per inwoner aanzienlijk hoger ligt dan de afname in alle gemeenten gezamenlijk (106 euro per inwoner). Bij groeigemeenten bedraagt de afname 64 euro per inwoner. Krimpgemeenten als groep putten dus in sterkere mate uit hun reserves om de begroting sluitend te maken dan groeigemeenten.

Figuur 15. De cumulatieve mutatie van de reserves, euro per inwoner, in 2005-2009



Dit beeld wordt echter genuanceerd door figuur 15, waar de som van de toevoegingen aan de reserves in de periode 2005-2009 voor afzonderlijke gemeenten wordt getoond. In tegenstelling tot de figuur wordt het (gewogen) gemiddelde in sterke mate door grotere gemeenten beïnvloed, en houdt het bovendien geen rekening met de sterkte van de (positieve of negatieve) bevolkingsgroei. De cumulatieve mutatie van de

²³ Het gaat om de functie “Mutaties reserves die verband houden met hoofdfunctie 0-9”. Een positief saldo op deze functie wijst op een afname van de reserves.

omvang van de reserves per inwoner lijkt, gezien de dalende trendlijn, negatief samen te hangen met de bevolkingsgroei. De grote spreiding van de puntenwolk in figuur 15 verraaft echter dat andere factoren dan bevolkingsgroei een belangrijke rol spelen. Dit kan worden geïllustreerd door de achterliggende oorzaken van de cumulatieve verandering van de reserves voor een aantal afzonderlijke gemeenten te bekijken.

6.2. Case studies

Vanwege de sterke stijging van de reserves in Harlingen en het beperkte aantal krimpgemeenten waarvoor cijfers over de mutatie van reserves beschikbaar zijn, is het vergelijken van de procentuele verandering tussen de twee groepen niet goed mogelijk. Wel kan worden gekeken waardoor de uitschieters in tabel 6 worden veroorzaakt.

Tabel 6. Cumulatieve mutatie gemeentelijke reserves, euro per inwoner, 2005-2009

Cumulatieve mutatie reserves	
Krimpgemeenten	
Delfzijl	-50
Eemsmond	n.b.
Appingedam	23
De Marne	n.b.
Winschoten	161
<i>Gemiddeld</i>	44
Controlegroep	
Het Bildt	180
Harlingen	681
Nijefurd	-141
Bolsward	-93
Sneek	296
<i>Gemiddeld</i>	185

Stijgers

De meest opvallende stijging van de reserves doet zich voor in controlegemeente Harlingen. Deze gemeente financiert het leeuwendeel van de kapitaalgoederen met eigen vermogen en legt daartoe structureel reserves aan.²⁴ Deze beleidskeuze leidt tot een afwijkende ontwikkeling van de reserves.

De op één na grootste stijging van de reserves vindt plaats in controlegemeente Sneek. Deze stijging wordt ondermeer veroorzaakt door de bijschrijving van de bespaarde rente aan de algemene reserve en door eenmalige toenames van verschillende reserves. Voorbeelden van eenmalige toenames zijn de toename van de reserve ISV (Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing),²⁵ de reserve huisvesting onderwijs en de reserve CVK (Centrum Voor de Kunsten). Deze laatste reserve is opgebouwd omdat de gemeente het centrum voor de kunsten wil vernieuwen en verbouwen.

²⁴ Zie ook Allers et al. (2008).

²⁵ Dit hangt samen met de timing van de ISV bijdrage en de timing van de uitgaven die hieruit moeten worden bekostigd, zie paragraaf 4.3.

De stijging van de reserves met 161 euro per inwoner in krimpgemeente Winschoten wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door hogere dotaties aan de reserve rioolrechten vanaf 2006. Uit het toen geldende rioleringsplan bleek dat de tarieven niet structureel kostendekkend waren. De gemeente besloot toen de tarieven in één keer fors te verhogen en deze extra middelen te doteren aan de reserve rioolrechten om toekomstige rioleringsuitgaven te dekken. De stijging van de reserves zou zelfs hoger zijn dan deze 161 euro per inwoner, wanneer er in 2009 geen onttrekking aan de egaliseringsreserve afvalstoffenheffing zou zijn gedaan van 0,8 miljoen euro. Deze onttrekking kwam ten goede aan de burgers via een eenmalige verlaging van de afvalstoffenheffing met 105 euro.

Dalers

De opvallende daling van de reserves in krimpgemeente Delfzijl zal zich vermoedelijk niet materialiseren. In de begroting van 2009 wordt (op bladzijde 5) al aangegeven dat een forse daling van de algemene reserve vermoedelijk toch niet nodig zal blijken. Bij de eerste begrotingswijziging van 2009 is het eerdere besluit om de algemene reserve aan te wenden als algemeen dekkingsmiddel inderdaad al teniet gedaan. Hierdoor zal de daling in tabel 6 ongeveer een kwart lager uitpakken.

Een relatief grote daling van de reserves van Delfzijl treedt op bij de zogeheten ELO-grunn reserve. Deze reserve is aangelegd in verband de uitvoering van het programma “De Andere Overheid” waarin de verdere digitalisering van de gemeentelijke dienstverlening wordt geregeld. De begrote uitname uit deze reserve hangt dus niet samen met de bevolkingskrimp.

De verlaging van de reserves in controlegemeente Bolsward komt grotendeels door de verlaging van de algemene reserve om nieuw beleid te bekostigen (waaronder de revitalisering van bedrijventerreinen).

De daling van de reserves in controlegemeente Nijefurd kent verschillende oorzaken. Eén van de hoofdoorzaken is een verhoging van het onderhoudsbudget voor, en de investeringen in, waterbouwkundige werken. Daarnaast vindt een overheveling plaats van de reserve Fonds Werk en Inkomen van de gemeente Nijfurd naar de reserve Wet Werk en Bijstand van de Intergemeentelijke Sociale Dienst waarin de gemeente deelneemt. Tot slot wordt in één jaar (2008) een onttrekking aan de algemene reserve (van 236.000 euro) gebruikt om de begroting sluitend te maken.

6.3. Conclusie

Gemiddeld zetten krimpgemeenten als groep meer reserves in om hun begrotingen sluitend te krijgen dan groeigemeenten. Dat zou op financiële problemen kunnen wijzen. Een grafische weergave van de reserveontwikkeling in afzonderlijke gemeenten laat echter een omgekeerd verband zien. Dat kan, omdat het (gewogen) gemiddelde in relatief sterke mate door grotere gemeenten wordt beïnvloed, en geen rekening houdt met de sterkte van de (positieve of negatieve) bevolkingsgroei.

De grafische weergave toont dat andere factoren dan de bevolkingsontwikkeling van groot belang zijn voor de toe- of afname van de reserves. Dat blijkt ook uit een analyse van de ontwikkelingen bij tien afzonderlijke gemeenten. Samenvattend kan worden gesteld dat wij geen aanwijzingen hebben gevonden die er op wijzen dat bevolkingskrimp leidt tot een groter beroep op de gemeentelijke reserves.

Bijlage 1. Werkwijze empirisch onderzoek

Vergelijken van gemeenten

Het Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds 2009 vergeleek al eerder de inkomsten en de uitgaven van krimpgemeenten met die van stationaire en groeigemeenten (Ministerie van Binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties en Ministerie van Financiën 2008). Hiertoe zijn *alle* gemeenten in een van deze groepen ingedeeld. Het gevolg van deze aanpak is dat de groep “krimpgemeenten” een groot aantal gemeenten bevat waar de bevolking maar weinig daalde.

Wij vergelijken daarom niet alleen de krimpgemeenten als groep met de groeigemeenten, maar kijken ook naar afzonderlijke gemeenten. Dat doen we op twee manieren. In de eerste plaats tonen we de ontwikkeling van inkomsten en uitgaven van afzonderlijke gemeenten grafisch als functie van hun demografische ontwikkeling. Dit levert figuren op waarin afzonderlijke gemeenten worden weergegeven als punten, met op de horizontale as de bevolkingsontwikkeling. Hierdoor is in één oogopslag te zien of en hoe de ontwikkeling van inkomsten of uitgaven samenhangt met de demografische ontwikkeling.

Tabel B1. De twintig gemeenten waar het aantal huishoudens in de periode 2002-2008 het sterkst terugliep

	Ontwikkeling aantal huishoudens 2002-2008	Ontwikkeling aantal inwoners 2002-2008	Aantal inwoners 2008
Laren	-7.4%	-7.6%	10.958
Schiermonnikoog	-5.2%	-7.2%	951
Vaals	-4.1%	-8.3%	9.838
Delfzijl	-3.8%	-5.9%	27.314
Rozenburg	-3.2%	-5.6%	12.553
Vlieland	-3.0%	-5.0%	1.124
Vlaardingen	-2.9%	-4.2%	70.860
Eemsmond	-2.6%	-3.0%	16.542
Rotterdam	-2.6%	-2.6%	582.951
Nuth	-1.8%	-4.6%	15.851
Heerlen	-1.8%	-5.6%	89.671
Appingedam	-1.6%	-2.5%	12.131
De Marne	-1.5%	-4.4%	10.696
Schiedam	-1.4%	-2.1%	74.947
Waddinxveen	-1.0%	-4.6%	25.638
Winschoten	-1.0%	-2.1%	18.358
Vught	-0.9%	-1.1%	25.337
Muiden	-0.9%	-1.8%	6.608
Weesp	-0.9%	-2.1%	17.575
Maassluis	-0.8%	-4.5%	31.394

In de tweede plaats hebben wij twee groepen samengesteld van min of meer vergelijkbare gemeenten: een groep krimpgemeenten en een groep groeigemeenten. De groep krimpgemeenten bestaat uit gemeenten waar naast het aantal inwoners ook het aantal *huishoudens* afneemt. Daar zijn namelijk meer problemen te verwachten dan

bij gemeenten waar alleen de bevolking afneemt. De controlegemeenten zijn zo gekozen dat zij elk zoveel mogelijk overeenkomsten vertonen met de krimpgemeenten, zij het dat de bevolking groeit in plaats van krimpt.

Tabel B1 laat zien in welke gemeenten het aantal huishoudens in de periode 2002-2008 het meest daalde. Wij hebben de vetgedrukte gemeenten geselecteerd voor dit onderzoek. Met opzet is gekozen voor een relatief homogene groep. Het gaat om gemeenten in de periferie van het land, gelegen in Noordoost-Groningen: een relatief arm gebied, met een overwegend minder sterke sociale structuur. Het valt daarom te verwachten dat eventuele financiële problemen als gevolg van bevolkingskrimp in deze gemeenten relatief snel aan de oppervlakte zullen komen.

De andere gemeenten in tabel B1 hebben bijzondere individuele kenmerken (waddengemeenten, Rotterdam) of zijn om andere redenen minder goed tot een homogene groep te vormen. Ook speelde de beschikbaarheid van begrotingscijfers een rol bij de selectie.

Een alternatief zou de groep Laren, Muiden, Weesp en Vught zijn geweest, maar die wordt, met uitzondering van Laren, minder sterk gekenmerkt door bevolkingskrimp. Het gaat hier om gemeenten die niet in een gebied liggen dat door velen als onaantrekkelijk wordt gezien (zoals Noordoost-Groningen), maar eerder om gemeenten waar weinig of niet wordt gebouwd, waardoor huishoudensverdunding tot bevolkingsdaling leidt. Ook zijn deze gemeenten welvarender, zodat eventuele financiële problemen wellicht pas in een later stadium aan het licht komen.

Tabel B2. Vergelijking demografische kenmerken krimpgemeenten en controlegemeenten

	Inwoners 2002-2008	Huishoudens 2002-2008	Inwoners 2008-2025	Huishoudens 2008-2025	Inwoners 2008
	%	%	%	%	aantal
Krimpgemeenten					
Delfzijl	-5,9	-3,8	-16,5	-12,9	27.314
Eemsmond	-3,0	-2,6	-13,7	-11,4	16.542
Appingedam	-2,5	-1,6	-20,7	-17,0	12.131
De Marne	-4,4	-1,5	-2,8	-5,9	10.696
Winschoten	-2,1	-1,0	-7,0	-4,6	18.358
<i>Gemiddeld</i>	<i>-3,6</i>	<i>-2,1</i>	<i>-12,1</i>	<i>-10,3</i>	<i>17.008</i>
Controlegemeenten					
Het Bildt	4,8	7,6	-5,7	-3,4	10.933
Harlingen	0,2	2,2	-10,6	-1,0	15.567
Nijefurd	1,1	3,1	-8,3	-4,5	11.040
Bolsward	3,8	3,9	8,5	14,3	9.730
Sneek	2,2	2,4	-0,3	2,6	33.216
<i>Gemiddeld</i>	<i>2,4</i>	<i>3,9</i>	<i>-3,3</i>	<i>3,4</i>	<i>16.097</i>

Als controlegemeenten kozen wij vijf Friese gemeenten. Ook deze liggen in de periferie van het land. Wat betreft omvang en sociale structuur zijn zij redelijk vergelijkbaar met de geselecteerde groep krimpgemeenten. Het grote verschil is dat de controlegemeenten in de periode 2002-2008 nog groei kenden. Voor de meesten hiervan is voor de toekomst echter wel krimp voorspeld. Tabel B2 vergelijkt de demografische kenmerken van de krimpgemeenten met die van de controlegemeenten.

Gegevens

Gegevens over gemeentelijke inkomsten en uitgaven per gemeente zijn beschikbaar via het CBS. Deze gegevens worden door gemeenten aangeleverd via de zogeheten IV3-matrices. Begrotingen of rekeningen van gemeenten zelf zijn onderling niet meer goed te vergelijken, doordat gemeenten de indeling in begrotingshoofdstukken tegenwoordig zelf mogen kiezen. Gemeenten hanteren dus niet meer dezelfde indeling. De IV3-gegevens zijn (in principe) wel onderling vergelijkbaar.

Door problemen met de invoering van de IV3-matrices zijn gegevens van vóór 2005 niet goed bruikbaar. We onderzoeken daarom de gemeentelijke inkomsten en uitgaven in de periode 2005-2009 (het meest recente jaar waarvoor gegevens beschikbaar zijn). Omdat het enige tijd kan duren voordat demografische ontwikkelingen hun weerslag hebben of de gemeentelijke financiën gaan we bij het bepalen van de bevolkingsgroei uit van de periode 2002-2008.

We gebruiken begrotingscijfers. Rekeningcijfers zijn pas in een veel later stadium beschikbaar. We kijken naar de *netto* inkomsten en uitgaven. Dat is het saldo van de baten en de lasten van een begrotingsfunctie.

Gemeenten die recentelijk (in 2002 of later) zijn heringedeeld, of die (in 2004 of later) de artikel 12-status hebben gehad, zijn van de te onderzoeken groepen uitgesloten. Dit om te voorkomen dat structurele financiële problemen, of problemen die voortkomen uit herindeling, ten onrechte aan demografische ontwikkelingen worden toegeschreven. Ook beschikt het CBS helaas niet voor alle gemeenten over de benodigde gegevens. De onderzochte groep bestaat uit 377 gemeenten, op een totaal van - in 2009 - 441 gemeenten.

Hoewel inkomsten en uitgaven uit verschillende jaren worden vergeleken, zijn bedragen niet gecorrigeerd voor geldontwaarding. Om dit op een zinvolle manier te doen zouden voor verschillende uitgavencategorieën verschillende prijsindexcijfers moeten worden gehanteerd. Het gaat ons er niet om bedragen in de tijd te vergelijken; het gaat er om ontwikkelingen in inkomsten en uitgaven tussen gemeenten te vergelijken. Aangezien gemeenten allemaal met dezelfde geldontwaarding te maken hebben gehad, is indexatie niet noodzakelijk.

Bijlage 2. Geraadpleegde personen en literatuur

Geraadpleegde personen

Dhr. R. Buitenwerf (gemeente Appingedam)
Dhr. R. Hartman (gemeente Delfzijl)
Dhr. A. Heeres (gemeente Delfzijl)
Dhr. P. Sinon (gemeente De Marne)
Dhr. A. Schuur (gemeente Appingedam)
Dhr. M. Schluter (gemeente Sneek)
Dhr. J. Tichelaar (gemeente Harlingen)
Dhr. N.E.J. Toonder (gemeente Eemsmond)

Literatuur

Allers, M.A., C. Hoebe, L.A. Toolsema, A.S. Zeilstra, 2008, De financiële positie van de gemeente Harlingen en de sturingsmogelijkheden van de raad, COELO rapport 08-1, Rijksuniversiteit Groningen.

Dam, Frank van, Carola de Groot, Femke Verwest, *Krimp en ruimte Bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid*, NAI Uitgevers, Rotterdam, Ruimtelijk Planbureau, Den Haag, 2006.

Delken, E., *Domweg gelukkig in een krimpende stad? Een kwantitatief onderzoek naar de leefbaarheid van krimpende steden*, scriptie Erasmus Universiteit Rotterdam, 2006.

Derks, W., Hovens, P., Klinkers, L., *De krimpende stad. Ontgroening, vergrijzing, krimp en de gevolgen daarvan voor de lokale economie*, Kenniscentrum Grote Steden, Den Haag, 2006a.

Derks, W., P. Hovens, L.E.M. Klinkers, *Structurele bevolkingsdaling. Een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers*, Den Haag, 2006b.

Eichholz, P., T. Lindenthal, Behoeftes en belemmeringen in de woningbouw: een lange termijn perspectief, in: Don, F.J.H. (red.), *Agenda voor de woningmarkt*. Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde 2008, Amsterdam, 2008.

Latten, Jan, Sako Musterd (red.), *De nieuwe groei heet krimp. Een perspectief voor Parkstad Limburg*, Nicis Institute, Den Haag, 2009.

Ministerie van Binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties en Ministerie van Financiën, *Periodiek Onderhouds Rapport Gemeentefonds 2009*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31700B, nr. 2, blz. 35-76, 2008.

Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen, *Bevolkingsdaling. Gevolgen voor bestuur en financiën*, Den Haag, 2008.

Geraadpleegde stukken gemeente Appingedam

Collegeprogramma 2006 t/m 2010
Kadernota Brede School Appingedam, juni 2005

Productbegrotingen 2005 t/m 2009
Programmabegrotingen 2007 t/m 2009

Geraadpleegde stukken gemeente Bolsward

Coalitieprogramma CDA-PvdA 2006-2010
Nota weerstandsvermogen en risicomanagement 2005
Persberichten:

“Eerste steen nieuwbouw christelijke basisschool De Bron”

“Onderzoek naar mogelijkheid één locatie Marne College”

Programmabegrotingen 2008 t/m 2009
Tussenstand uitvoering coalitieprogramma 2006-2010

Geraadpleegde stukken gemeente Delfzijl

Coalitieakkoord voor de periode 2006-2010
Kadernota 2008
Programmabegroting 2009
Verslag gemeenteraadsvergadering d.d. 21 december 2006, Onderwerp: sluitend maken begroting 2007, bespreking bezuinigingsvoorstellen 2007-2010 en stelposten voor nieuw beleid 2007-2010 e.v.

Geraadpleegde stukken gemeente De Marne

Kadernota 2009
Programmabegrotingen 2005 t/m 2009

Geraadpleegde stukken gemeente Eemsmond

Coalitieakkoord PvdA en CDA 2006-2010
Kadernota 2009-2012
Najaarsnota 2008
Programmabegroting 2009

Geraadpleegde stukken gemeente Harlingen

Gemeenteraadsvoorstel d.d. 9 november 2005, Onderwerp: Aanvulling op voorstel vaststelling (meerjaren) uitvoeringsplan integraal huisvestingsplan onderwijs (IHP), alsmede vaststelling programma en overzicht huisvestingsvoorzieningen onderwijs 2006
Persbericht: “Onderwijshuisvesting klaar voor de toekomst”
Programmabegrotingen 2005 t/m 2007 en 2009
Raadsonderzoek: “De financiële positie van de gemeente Harlingen en de sturingsmogelijkheden van de raad”, COELO, 2008

Geraadpleegde stukken gemeente Nijefurd

Programmabegrotingen 2007 t/m 2009

Geraadpleegde stukken gemeente Sneek

Collegeprogramma 2006-2010
Programmabegrotingen 2005 en 2007 t/m 2009

Geraadpleegde stukken gemeente Winschoten

Besluitenlijst nr. 6. 2008: Besluiten genomen door de gemeenteraad van Winschoten op 25 juni 2008

Programmabegrotingen 2006 t/m 2009

Raadsvoorstel, raadsvergadering d.d. 25 september 2008, Onderwerp: Vaststelling van het nieuwe afvalstoffentarief.

Verkrijgbaar in de reeks coelo-rapporten:

- 94-1 M.A. Allers, C.A. de Kam, *Advies over de kostentoedeling van waterschappen*, 1994.
- 95-1 M.A. Allers, C.G.M. Sterks, *Naar een geïntegreerd stelsel voor gesubsidieerde arbeid? Evaluatie van de voorstellen van de commissie Houben*, 1995.
- 95-2 M.A. Allers, *Inkomenseffecten van het gemeentelijk kwijtscheldingsbeleid*, 1995.
- 96-1 C.G.M. Sterks, M.A. Allers, *Herziening van de financiële verhouding en de lokale lastendruk*, 1996.
- 96-2 M.A. Allers, *Financiële gevolgen van de verruiming van het kwijtscheldingsbeleid van de gemeente Groningen*, 1996.
- 96-3 M.A. Allers, *Profijt van de gemeentelijke overheid. De invloed van het gemeentebestuur op de koopkracht van de minima in Groningen*, 1996.
- 96-4 M.A. Allers, *De Armoedenota en het minimabeleid in de gemeente Delfzijl*, 1996.
- 96-5 C.A. de Kam, M.A. Allers, *Om de loongrens. Verkenning van gevolgen van grondslagversmalling bij de premieheffing voor de Ziekenfondswet*, 1996.
- 97-1 M.A. Allers, *Tariefdifferentiatie in de OZB en de fiscale concurrentiepositie van de gemeente Groningen*, 1997.
- 97-2 C.G.M. Sterks, *Alternatieven voor milieulegges*, 1997.
- 97-3 M.A. Allers, *Gemeentelijke woonlasten voor water- en walbewoners vergeleken*, 1997.
- 97-4 A.J.W.M. Verhagen, *Criteria aan de verdeelmaatstaven van specifieke uitkeringen*, 1997.
- 98-1 M.A. Allers, *De invloed van de burger op de gemeentelijke belastingdruk*, 1998.
- 99-1 M.A. Allers, *Gemeentelijk minimabeleid en armoedeval*, 1999.
- 99-2 M.A. Allers, *Armoedebestuur en armoedeval in Vlaardingen*, 1999.
- 00-1 A.J.W.M. Verhagen, *COELO-Overzicht specifieke uitkeringen 1999*, 2000.
- 00-2 M.A. Allers, *Armoedebestuur en armoedeval in Soest*, 2000.
- 00-3 K. Grit, *Dynamiek van de lokale overheid. Economisering in Tilburg*, 2000.
- 00-4 M.A. Allers en A. Veenkamp, *Een woonlastenfonds voor Groningen?*, 2000.
- 00-5 M.A. Allers, *Armoedebestuur en armoedeval in Alphen aan den Rijn*, 2000.
- 00-6 M.A. Allers, *Armoedeval in Amsterdam, 2000-2001*, 2000.
- 00-7 M.A. Allers, *Het decentrale belastinggebied, de kwaliteit van de lokale afweging en de politieke participatie*, 2000.
- 01-1 A.J.W.M. Verhagen, *Voorstel voor wijziging van de Financiële-verhoudingswet en enkele andere wetten*, 2001.
- 02-1 E. Gerritsen, M.A. Allers, *Weerstandsvermogen en vermogenspositie gemeente Apeldoorn*, 2002.
- 02-2 E. Gerritsen, *Begrotingsvergelijking gemeente Zaanstad*, 2002.
- 02-3 M.A. Allers, *Armoedebestuur en armoedeval in Heerlen*, 2002.
- 02-4 M.A. Allers, *Herverdeeleffecten van de voorgenomen afschaffing van de OZB op woningen*, 2002.
- 02-5 E. Gerritsen, *Stille reserves van gemeenten*, 2002.
- 03-1 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2003*, 2003.
- 03-2 M.A. Allers, *Koopkrachteffecten van afschaffing van de gebruikersheffing van de OZB op woningen*, 2003.
- 03-3 C. Hoebe, *Wie betaalt wat? kostentoedeling bij waterschappen*, 2003.
- 04-1 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2004*, 2004.
- 04-2 M.A. Allers, *Financiële gevolgen van maximering van de OZB-tarieven*, 2004.
- 04-3 E. Gerritsen en C.G.M. Sterks, *Kostenontwikkeling in de waterketen 1990-2010*, 2004.
- 04-4 M.A. Allers en C. Hoebe, *Achtergronden van tariefstijgingen van gemeentelijke belastingen*, 2004.
- 04-5 C. Hoebe en E. Gerritsen, *Gevolgen invoering waterketentarief voor de lastenontwikkeling van huishoudens*, 2004.

- 05-1 C. Hoeben en E. Gerritsen, *Gevolgen van ontwikkelingen in de waterketen voor de lastendruk van huishoudens*, 2005.
- 05-2 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2005*, 2005.
- 05-3 C. Hoeben, *Koopkrachtontwikkeling van ouderen, gehandicapten en chronisch zieken in Amsterdam*, 2005.
- 05-4 M.A. Allers, *Methoden voor het ontwikkelen van financiële verdeelmodellen*, 2005.
- 06-1 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2006*, 2006.
- 06-2 C. Hoeben, *Kostentoerekening en kostendekking van gemeentelijke heffingen in Noordenveld*, 2006.
- 06-3 E. Gerritsen, C. Hoeben en J.Th. van der Veer, *Audit WB21: Kosten- en lastenontwikkeling ten gevolge van de NBW-opgave wateroverlast*, 2006.
- 07-1 M.A. Allers, A.S. Zeilstra, C. Hoeben en J.Th. van der Veer, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2007*, 2007.
- 07-2 C. Hoeben en A.S. Zeilstra, *Kostprijsberekening en tariefbepaling gemeentelijke heffingen in De Marne*, 2007.
- 07-3 C. Hoeben en A.S. Zeilstra, *Kostprijsberekening en tariefbepaling gemeentelijke heffingen in Eemsmond*, 2007.
- 07-4 C. Hoeben en A.S. Zeilstra, *Kostprijsberekening en tariefbepaling gemeentelijke heffingen in Winsum*, 2007.
- 07-5 M.A. Allers en B. Steiner, *Uitgavenbehoeften van Nederlandse gemeenten*, 2007.
- 08-1 M.A. Allers, L.A. Toolsema en A.S. Zeilstra, *De financiële positie van de gemeente Harlingen en de sturingsmogelijkheden van de raad*, 2008.
- 08-2 M.A. Allers, C. Hoeben, L.A. Toolsema en A.S. Zeilstra, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2008*, 2008.
- 09-1 M.A. Allers, C. Hoeben en A.S. Zeilstra, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2009*, 2009.

Bovenstaande rapporten kunnen worden gedownload van Internet (www.coelo.nl), of besteld bij COELO, postbus 800, 9700 AV Groningen, telefoon 050 3637018.

Andere COELO-uitgaven:

Diverse auteurs, *Atlas van de lokale lasten*. Verschijnt jaarlijks.

E. Gerritsen en M.A. Allers, *Decentrale Overheden in Balans? Een atlas van de vermogensposities van de decentrale overheden*, April 2001.

Meer informatie over COELO en COELO-publicaties is beschikbaar op Internet: **www.coelo.nl**